

جامعة الحاج لخضر - باتنة -
كلية الحقوق
قسم العلوم السياسية



الحكم المحلي الرشيد كآلية للتنمية المحلية في الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية

تخصص: سياسات عامة وحكومات مقارنة

إعداد الطالبة:
وفاء معاوي

إشراف الدكتور:
عمر بغزوز

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د. صالح زياني	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة	رئيسا
د. عمر بغزوز	أستاذ محاضر (أ)	جامعة تيزي وزو	مشرفا ومقررا
د. عبد النور بن عنتر	أستاذ محاضر (أ)	جامعة باتنة	عضوا مناقشا
د. مسعود شنان	أستاذ محاضر (أ)	جامعة الجزائر	عضوا مناقشا

السنة الجامعية:

1430هـ -1431هـ

2009م -2010م


بسم الله الرحمن الرحيم

شكـــــر وعرفـــــــــــان

الحمد والشكر أولا لله سبحانه وتعالى الذي أعانني ووفقني في إنجاز هذا البحث،

ثم ثانيا إلى أستاذي الفاضل الدكتور عمر بغزوز الذي أتقدم له بجزيل الشكر والتقدير على إشرافه في انجاز هذا البحث، ومنحه الكثير من النصح والإرشاد، فكان بذلك نعم الموجه والمشرف.

الشكر الجزيل للأساتذة الذين سيتفضلون بمناقشة هذا البحث.

وكل الاحترام والتقدير لجميع أساتذة قسم العلوم السياسية بجامعتي عنابة وباتنة الذين واكبوا على دراستي سواء في مرحلة التدرج أو ما بعده، والى جميع من كان لي عونا ولو بكلمة تشجيع.

الطالبة وفاء معاوي

إهـــــــــــــداء

إلى أعز ما أملك في الوجود

والداي الكريمين حفظهما الله

إلى سندي في الحياة

إخوتي الأعزاء حفظهم الله

إلى كل الأهل والأقارب

إلى جميع الزميلات والزملاء

إلى نور حياتي

إلى كل هؤلاء أهدي ثمرة جهدي

خطة الدراسة

مقدمة

الفصل الأول: الإطار العام للحكم المحلي الرشيد والتنمية المحلية

المبحث الأول: الإطار المعرفي للحكم المحلي الرشيد

المطلب الأول: المضامين المختلفة للحكم المحلي

المطلب الثاني: المضامين المختلفة للحكم الرشيد

المطلب الثالث: الانتقال من أسلوب الحكم المحلي إلى أسلوب الحكم المحلي الرشيد

المبحث الثاني: الإطار المعرفي للتنمية المحلية

المطلب الأول: مفهوم التنمية

المطلب الثاني: التنمية المحلية (مقاربة معرفية)

الفصل الثاني: واقع التنمية المحلية في الجزائر

المبحث الأول: فواعل التنمية المحلية في الجزائر

المطلب الأول: الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري

المطلب الثاني: البلدية وتكريس الازدواج الوظيفي

المبحث الثاني: الحكم المحلي كفاعل أساسي في التنمية المحلية في الجزائر

المطلب الأول: دور الولاية في مجال التنمية المحلية

المطلب الثاني: دور البلدية في مجال التنمية المحلية

المبحث الثالث : تحديات التنمية المحلية في الجزائر

المطلب الأول: خصوصية إطار عمل الحكم المحلي

المطلب الثاني: أسباب اختلالات التنمية المحلية

المطلب الثالث: مظاهر اختلالات التنمية المحلية

مقدمة

إن كل دولة من الدول تختار أسلوبها في التنظيم الإداري بما يتوافق و ظروفها الاقتصادية والاجتماعية و السياسية، فتلجأ في بداية نشأتها إلى تبني أسلوب التنظيم المركزي، باعتباره يساعد الكثير من هذه الدول على ضمان وحدة إقليمها، وتطبيق القانون، والقضاء على النزاعات الانفصالية التي تكثر عادة في بداية نشوء هذه الدول. غير أن المشروعات والبرامج المركزية أصبحت غير قادرة على النجاح في ظل التغيرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ما جعلها تنتهج نهجا لا مركزيا في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، فتعززت حركة الديمقراطية السياسية، وساد مفهوم و ممارسة التوجه نحو خيار السوق الحر، بغية مواجهة المشكلات الاقتصادية، مع ما حمله هذا التوجه من مختلف مظاهر الخصخصة، فتنازلت أغلبية الحكومات عن الكثير من وظائفها التقليدية -ونخص بالذكر هنا الجزائر – لصالح المؤسسات اللامركزية والقطاع الخاص، وقد أظهرت العديد من الدول وبنسب متفاوتة اهتماما متزايدا بتبني اللامركزية وتقوية قدرات الإدارة المحلية أو الحكم المحلي ومحاولة تعزيز تضافر الجهود الشعبية والرسمية بغية تحقيق أهداف التنمية.

فمنذ صدور قوانين البلدية والولاية في الجزائر في بداية التسعينات، أضحت إشكالية الحكم المحلي تفرض نفسها بشدة أمام عدم قدرة الدولة على الاستجابة لمختلف المتطلبات الواسعة المرتبطة بالتحولات المؤثرة في المجتمع و الاقتصاد على حد سواء، وعجزها عن تلبية الطلب الاجتماعي المتميز بحدته المتنامية، فتجد بالتالي الإدارة المحلية نفسها مدعوة للاضطلاع بدور المحرك الفعال للتنمية المحلية .

إن الشيء الذي يميز الحكم المحلي هو أنه نابع من صميم الشعب قريب من المواطنين، ويعتبر بذلك الإطار الأمثل لكل مسعى يهدف إلى تحقيق تقارب الإدارة المركزية أو ممثليها على المستوى المحلي – هيئات عدم التركيز الإداري – مع المواطن الذي يبقى غاية كل عمل تنموي سواء أكان ذلك على المستوى المحلي أو الوطني، فبحكم قربه من المواطنين يجعله أقدر على إدراك طبيعة الظروف والحاجات المحلية، ويمنحه دعما ضروريا لحشد الطاقات وتعبئة الموارد، ويهيئ له فرص النجاح في تنفيذ السياسات الوطنية لتصبح واقعا ملموسا يحقق تطلعات الجماهير .

وبذلك فإن الحديث عن الإدارة الجيدة لشؤون الدولة والمجتمع يتطلب مشاركة فعلية لكافة الأطراف على مستوى المحليات، و الشيء الذي لا يمكن إنكاره هو أن الديمقراطية تشكل جزءا لا يتجزأ من التنمية، باعتبار أن التوسع في الحريات يشكل الهدف الأول والوسيلة الأساسية للتنمية، ويعتبر الحكم الرشيد الأسلوب الأمثل لتشجيع المسؤولية خاصة على المستوى المحلي، كما هو الشأن في بلد كالجزائر المتميزة بشساعة الانتشار الأفقي لمؤسسات الجماعات المحلية، وما يحدث بها يوميا من مشاكل تخفي غياب الحكم الرشيد .

الإشكالية

بناء على ما تقدم يمكن طرح الإشكالية الآتية:

إلى أي مدى يمكن اعتبار الحكم المحلي الرشيد المحرك الأساسي للوصول إلى تنمية محلية فعالة في الجزائر ؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية جملة من الأسئلة الفرعية يمكن إجمالها فيما يأتي :

-ما المقصود بكل من الحكم المحلي الرشيد و التنمية المحلية؟

-ما واقع التنمية المحلية في الجزائر؟

-كيف يمكن للحكم الرشيد أن يساهم في تجسيد الديمقراطية الفعلية على المستوى المحلي؟

- هل تطبيق الحكم الرشيد على المستوى المحلي يساعد في إحداث التنمية المستدامة؟

فرضية الدراسة

لمعالجة الإشكالية الآنفة الذكر تم صياغة الفرضيتين الآتيتين:

- فشل الحكم المحلي في الوصول إلى تنمية محلية ناجعة مستدامة يعود إلى عدم التناسب بين حجم الصلاحيات الممنوحة والإمكانيات المتاحة وعدم التجسيد الفعلي لسياسة اللامركزية.

- انتهاج الحكم الرشيد في الحكم المحلي يؤدي إلى تفعيل الجماعات المحلية قي المجال التنموي وفي تجسيد الديمقراطية التشاركية.

منهجية الدراسة

استخدمنا أثناء تناول هذه الدراسة أربع مقاربات، يمكن توضيحها فيما يلي:

1- **مقترب إدارة شؤون الدولة و المجتمع (الحكم الرشيد):** استخدام مقترب الحكم الرشيد في هذه الدراسة يفيد في الوقوف على أدوار الفاعلين الأساسين في صنع السياسات العامة المحلية وشبكة العلاقات والتفاعلات بين هؤلاء الفاعلين، وهو ما يطلق عليه البعض شبكة السياسة.policy Network وقد توالت الإسهامات بشأن تحديد مؤشرات وعناصر الحكم الجيد والحكم السيئ، فضعف التنمية سواء محليا أو وطنيا يرجع أساسا إلى تدهور السياسات العامة فيها والتي من أبرز مظاهرها غياب الديمقراطية واستشراء الفساد السياسي والإداري، وعدم ترسيخ مفهوم سيادة القانون، وغياب أو تآكل الشرعية السياسية. ومن ثمة فإن تجاوز هذه المشكلات يعتبر العنصر الحاسم في تفعيل التنمية المحلية ومنه الشاملة، باعتبار أن حسن إدارة شؤون الدولة والمجتمع يعتبر من المحددات الأساسية لتحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية والاستقرار السياسي.

2- **المقاربة التشاركية:** وتعرف بأنها إحدى منهجيات العمل المرتبطة بتدبير الشأن العام المحلي والوطني، وتعرف على أنها عبارة عن حلقة تواصل بين الأفراد و الأطراف المعنية، تمكنهم من تحديد احتياجاتهم وأهدافهم والتزاماتهم، وتؤدي إلى قرارات مركزة تأخذ بعين الاعتبار– حسب المكان – آراء و تطلعات كل المجموعات والأطراف المعنية، باعتبار أن أي عمل تشاركي ينبغي أن يتضمن العناصر الآتية:

- عنصر الحوار.
- عنصر الالتزام الذي هو نتيجة للتواصل والحوار.
- عنصر الاعتماد على المعنيين المباشرين في تحديد الاحتياجات والأهداف.
- عنصر وضوح القرارات ودقتها.

وتتجلى أهمية المقاربة التشاركية في التنمية في أنها :

- تمكن من تحديد الاحتياجات الحقيقية للسكان وما ينبغي الاهتمام به من مشاريع.

- تساعد على تجاوز العوائق التي يمكن أن تنتج عن تصادم مقترحات الجهات والسلطات مع عادات وتطلعات السكان المحليين.
- تمكن الخبراء من رصد مدى أهمية المشاريع المقترحة وفعاليتها، وكذا إمكانية انجازها من عدمه.
- تمكن من خفض العمليات و المشاريع التنموية.
- الضمان الوحيد لإدماج المواطنين بشكل مباشر في التنمية وممارسة السلطة.

وفي المقاربة التشاركية المعتمدة نظريا، يمكن للأفراد في المجتمع الانتقال من مواقع القبول والتلقي السلبيين إلى مواقع النقاش والتقرير على الصعيدين المحلي والوطني، وتصبح بالتالي مشاركتهم المحلية ضمانا لصحة التقديرات التي تقوم عليها مختلف الخطط والبرامج. كما أن اعتماد المقاربة التشاركية بين القطاع الخاص والمجتمع المدني والحكم المحلي في مجالات تشخيص الموارد وتحديد حاجيات وإمكانيات استثمارها يشكل في مفهوم التنمية المحلية – المروج حديثا في الأدبيات الدولية – شرطا رئيسيا للربط العضوي الجدلي بين النهوض بتنمية المجتمع المحلي من جهة وبين التطور الحكومي في مجال إقرار و تنفيذ التنموية على الصعيد الوطني من جهة أخرى.

3– **المدخل التنموي** :برز هذا المدخل ليواجه التغيرات و التحولات التي تواجه الدول و التي انعكست في مشكلات متعددة تراوحت ما بين تعاطي المخدرات، البطالة، العنف، التطرف، إلى الشعور بالاغتراب وفقدان الهوية أو الذاتية، واستخدام هذا المدخل يفيد في الدور الذي يؤديه القطاع الخاص والمجتمع المدني والحكم المحلي من خلال المشاركة الفعالة في تقديم المساعدات الضرورية والاهتمام بتوفير فرص العمل والقيام بعمليات التأهيل والتدريب والتنظيم والتسيير وبالتالي تحقيق التقدم والخروج بالتالي من المشاكل السالفة الذكر.

4– **المقترب القانوني المؤسسي**: ويبرز استخدام هذا المقترب بشكل جلي من خلال التطرق إلى النظام القانوني الذي يحكم التسيير المؤسسي للحكم المحلي في الجزائر.

أسباب اختيار الموضوع

أسباب ذاتية: تتعلق بالرغبة في الكشف والتعرف أكثر على واقع السياسات التنموية المحلية في الجزائر، و الوقوف عند أسباب فشلها، والكشف عن السلبيات والنقائص التي تعاني منها.

أسباب موضوعية: - تتعلق بنقص الدراسات الأكاديمية المتعلقة بالحكم المحلي في الجزائر بالنظر إلى أن ما هو متوافر في هذا المجال إما أنه عبارة عن دراسات تاريخية أو دراسات قانونية بحتة.

- التطرق بالدراسة إلى واقع المجال التنموي على مستوى الجماعات المحلية والتعرض إلى أسباب فشلها وأهم السبل الضرورية لتحقيق نجاعتها.

- اعتبار الحكم الرشيد بما يحتويه من مبادئ الأسلوب الأمثل لتعزيز الديمقراطية التشاركية خاصة على المستوى المحلي، باعتبار أن التوسع في الحريات يشكل الهدف الأول والوسيلة الأساسية للتنمية.

- العمل على إيجاد أسلوب جديد للتسيير واضح الأهداف والوسائل يقوم على إرساء الشراكة بين المجتمع المدني و القطاع الخاص والحكم المحلي تحقيقا للتنمية المحلية المستدامة.

أهمية الدراسة

تتمثل أهمية هذه الدراسة في كونها تساهم في تحديد مفهوم الحكم الرشيد (good governance) على المستوى المحلي (Local good governance) وتمثل بهذا المعنى إسهاما في تأصيل مفهوم حديث في حقل الإدارة العامة.

أهدا ف الدراسة

- تهدف هذه الدراسة إلى الوقوف عند واقع السياسات التنموية المحلية في الجزائر، وتبيان أهمية إرساء الرشادة على مستوى الحكم المحلي، باعتبار ما لديها من مبادئ أساسية تجعلها المحرك الأساسي الضروري للتنمية المحلية.

- ضرورة تبني الحكم الرشيد على مستوى الحكم المحلي باعتباره النمط الصحيح المعمول به في الكثير من الدول المتقدمة والأسلوب الفعال للتطوير وتحقيق التنمية المحلية الناجعة ومنه الشاملة المستدامة .

- محاولة الوصول إلى مفهوم واضح ومحدد للتسيير الجيد للحكم المحلي في الجزائر.

خطة الدراسة

بالنسبة لخطة الدراسة فقد قسمت إلى مقدمة وثلاث فصول وخاتمة.

الفصل الأول: ومن خلاله تم تحديد ومعالجة جملة من المفاهيم ذات الصلة الوثيقة بالموضوع، والتي تسمح بفهم الموضوع بشكل جيد حيث تم التركيز على تحديد مفهوم كل من الحكم المحلي، الحكم الرشيد، الحكم المحلي الرشيد، التنمية، التنمية المحلية.

الفصل الثاني: وتمت عنونته بواقع التنمية المحلية في الجزائر، ومن خلاله تم التطرق إلى الفواعل المساهمة في التنمية المحلية في الجزائر ووسائل تنفيذ السياسات التنموية المحلية، وأهم التحديات التي تعرقل السياسات التنموية.

الفصل الثالث: ووضع تحت عنوان الشراكة المجتمعية كآلية للتنمية المحلية في الجزائر، وتم التطرق فيه إلى دور الحكم المحلي في إطار مفهوم الشراكة في مجال التنمية، ودور كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص كشريكين أساسيين في المساهمة في البرامج التنموية على المستوى المحلي وأهم التحديات التي تواجههما و آليات تفعيلها تجسيدا لتحقيق مفهوم التنمية بالمشاركة.

وفي خاتمة البحث تم استخلاص جملة من النتائج المتعلقة بموضوع الدراسة واقتراح مجموعة من التوصيات بغية الوصول إلى إدارة أو حكم محلي رشيد في الجزائر قائم على مفهوم الديمقراطية التشاركية يسهم في تجسيد تنمية محلية ناجعة مستدامة.

الفصل الأول:
الإطار العام للحكم المحلي الرشيد والتنمية المحلية

تمهيد:

من بين المشكلات المنهجية التي تواجه العلوم الاجتماعية صعوبة تحديد المفاهيم المستخدمة، حيث أنه عادة ما يصعب تقديم تعريف شامل لأية ظاهرة اجتماعية، غير أن ذلك لا يمنع من البحث المنظم ومحاولة الوصول إلى توضيح أية ظاهرة محل دراسة. وبالتالي تعتبر مناقشة وتحديد المفاهيم وضبطها من القضايا المهمة والضرورية خاصة وان معظمها لازال يثير الكثير من الجدل بين الباحثين والمفكرين في مجال الإدارة العامة والعلوم السياسية والاقتصادية كما أن محاولة ضبط المفاهيم تعتبر الخطوة الأولى والمفتاحية التي من خلالها تتضح الرؤيا البحثية.

المبحث الأول: الإطار المعرفي للحكم المحلي الرشيد

يعتبر الحكم المحلي الرشيد أسلوبا للتنظيم الإداري وترقية العلاقة بين الدولة والجماعات المحلية من جهة، وبين هذه الأخيرة والمجتمع المحلي من جهة أخرى، كما يعتبر أداة لديمقراطية المؤسسات وطريقة لإدراك اختلال الأقاليم والجهات عبر التراب الوطني، وكأحسن أسلوب لتقريب الإدارة من المواطن، وبالتالي فالحكم المحلي الرشيد يمكن من الجمع بين فعالية الإدارة والعدالة الاجتماعية ومفهوم الشراكة بمعناه الواسع، ولتوضيح مفهوم الحكم المحلي الرشيد ينبغي توضيح مفهوم الحكم المحلي والحكم الرشيد.

المطلب الأول: المضامين المختلفة للحكم المحلي

لقد اختلفت الآراء حول تحديد مفهومي الحكم المحلي والإدارة المحلية حيث برزت ثلاثة اتجاهات بخصوص هذين المفهومين، ففي الاتجاه الأول هناك من يفرق بين الإدارة المحلية والحكم المحلي، من خلال اعتبار البعض الإدارة المحلية أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية والحكم المحلي أسلوب من أساليب اللامركزية السياسية، واعتبار البعض الآخر الإدارة المحلية خطوة في سبيل الحكم المحلي، وذلك استنادا إلى نوع ودرجة الاستقلالية والصلاحيات.

أما الاتجاه الثاني فقد طرح مفاهيم بديلة لمفهومي الإدارة المحلية والحكم المحلي بغرض الخروج من إشكالية المفاهيم، من هذه المفاهيم اللامركزية، حكم المجتمع، النظام المحلي.

أما الاتجاه الثالث فيرى أن الإدارة المحلية والحكم المحلي مترادفان بمعنى أن لهما مدلولا واحدا يشير إلى أسلوب من أساليب الإدارة، كما أن كلاهما لا يتضمن الإطار التشريعي حتى في الدول الفيدرالية وإن وجدت اختصاصات تشريعية فهي ليست أصلية، ولكنها تكون بموجب تفويض ومحدودة.

وفي إطار معالجة هذا الموضوع تم استخدام مفهوم الحكم المحلي كمرادف للإدارة المحلية لاعتبارهما أسلوب من أساليب التنظيم والتسيير بغض النظر عن نوع ودرجة صلاحيات أو نوع ودرجة الاستقلالية.

أولا – مدلول الحكم المحلي

لقد تعددت التعاريف المتعلقة بالحكم المحلي، فهناك من يعرفه بأنه "مجموع الوحدات الإدارية أيا كانت صورها وعلى اختلاف مستوياتها الموجودة بالدولة، والتي تكون في مستوى أدنى من الحكومة القومية في الدولة الموحدة، ومن حكومة الولاية في الدولة الاتحادية".

كما عرف الحكم المحلي بأنه عبارة عن هيئات منتخبة من طرف مجتمع الوحدات المحلية، سواء أكان انتخاب يشمل جميع أعضائها أو أغلبيتهم، هذه الهيئات تعهد إليها الإدارة المركزية الاضطلاع بإدارة كل أو بعض المرافق المحلية.

ويمكن تعريفه بأنه "المناطق المحددة التي تمارس نشاطها المحلي بواسطة هيئات منتخبة من سكانها المحليين تحت رقابة وإشراف الحكومة المركزية" [(1)].

كما يمكن تعريف الإدارة المحلية بأنها عبارة عن نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحيه تتمتع قانونيا بالاستقلال عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة بقدر معين من رقابة تلك الإدارة.

ويمكن القول أن الإدارة المحلية أو الحكم المحلي عبارة عن ذلك النظام الذي يتميز بالعناصر الآتية:

- الاعتراف بوجود مصالح أو شؤون محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- إنشاء أجهزة محلية منتخبة ومستقلة لإدارة وتولي تلك المصالح.

[(1)]- عبد الرزاق الشيخلي، الإدارة المحلية دراسة مقارنة (الأردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001)، ص. 19،20.

- خضوع تلك الأجهزة لدى قيامها بتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية[1].

ما يمكن قوله في الأخير أن الحكم المحلي يوجد حيث تتوفر أجهزة إدارية محلية ووحدات إدارية محلية تتولى تصريف شؤون محلية في حدود السلطات المخولة لها من طرف الحكومة وفي إطار الدستور.

ثانيا – التطور التاريخي للحكم المحلي

عرف نظام الحكم المحلي منذ زمن بعيد، غير انه لم يأخذ شكله القانوني إلا بعد قيام الدولة الوطنية أو القطرية الحديثة، ذلك أن هذه الأخيرة ازدادت أعباؤها اتجاه المواطنين، مما جعل نقل أو تفويض بعض هذه الأعباء أمرا لا مفر منه، ولم يحظ نظام الإدارة أو الحكم المحلي بالدراسات الأكاديمية إلا منذ وقت قريب، فقد بدأ الاهتمام بهذا الحقل العلمي من جانب رجال القانون والسياسيين أواخر القرن التاسع عشر وبقيت دراسة الحكم المحلي فرعا من دراسة القانون العام ليصبح علما قائما بذاته.

وبالتالي فالحكم المحلي كما يتضح من تصوره وتكوينه، ظاهرة جديدة، ومن ثم فإن تاريخها الشرعي قصير فهولا يمتد إلى أبعد من القرن التاسع عشر، وتعتبر إنجلترا وطن الحكم المحلي ومنبته، فلم يكن لهذه الأخيرة مدن لها مجلس تمثيلي يشترك فيه المواطنون بصورة معبرة قبل عام 1835 بعد صدور قانون الإصلاح عام 1832، بعد ذلك ظهر في عام 1888 قانون هيئة البلديات الذي قامت على أساسه مجالس المقاطعات على أساس موحد، ثم صدر تشريع سنة 1894 بتكوين مجالس المدن والأرياف في إنجلترا. أما في فرنسا فعلى الرغم من أن المجالس البلدية فيها كانت تشكل على أساس انتخابي منذ عام 1831، إلا أن هذه المجالس لم تنل حق إصدار القرارات إلا عام 1884 [2].

وللإشارة فإن كثير من المدن الأوربية كان لها بعض الصور التمثيلية المطلقة أو المحددة من صور الحكم المحلي منذ القرون العاشر والحادي عشر والثاني عشر بل إن بعض

([1])- محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية (عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004)، ص. 9، 10.

([2])- محي الدين صابر، الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية، ط .2 . (بيروت: المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 1988)، ص. 41

هذه الصور التمثيلية لها تاريخ قديم في بعض الدول الشمالية مثل السويد وفنلندا، ليس في المجالس البلدية فحسب، بل في المجالس الريفية أيضا، على أن هذه الصور من الحكم التمثيلي المحدود لا يمكن اعتبارها نمطا من الحكم المحلي كما يمارس اليوم، فقد كانت أكثر شبها بحكم الأقلية الأرستقراطية أو حكم الأعيان[1]. هذا إذا استثنينا بلادا كسويسرا التي كانت تمارس نوعا من الحكم ترتفع فيه نسبة التمثيل الشعبي نتيجة للديمقراطية المباشرة التي كانت تتبع في بعض أقاليمها[2].

وإذا كان الحكم المحلي لم يظهر في صورته الكاملة إلا في القرن التاسع عشر إلا أن الدعوة إلى الانفلات من المركزية الإدارية كانت قد بدأت قبل قرن من ذلك التاريخ، مما أدى إلى ظهور اللامركزية الوزارية التي مهدت للحكم المحلي. وكانت فرنسا أول من شرع تلك الإدارة اللامركزية منذ جيل ثورتها الكبرى، وانتشرت بعد ذلك في أوربا، آسيا، إفريقيا، أمريكا اللاتينية.

على أن هناك موضوعا يدخل في النطاق التاريخي للحكم المحلي، و هو نوع الصلة التي كانت قائمة بين الوحدات المحلية والحكومة المركزية، حيث نجد أن الحكم المحلي في إنجلترا قد سبق الحكم المركزي، بمعنى أن الوحدات أو المقاطعات ظلت بعد انضمامها للوحدة القومية المركزية تحتفظ ببعض حقوقها وقوانينها القديمة، أما الحكومة المركزية في فرنسا فهي التي قامت بخلق أجهزة الحكم المحلي، وتولت الإشراف عليها ومن هنا نشأ الفرق في نشأة الحكم المحلي في كل من فرنسا وإنجلترا، وقد ظل لهذا الأثر التاريخي تأثير على مفهوم الحكم المحلي في النظامين الإنجليزي والفرنسي، إلا أن كلاهما قد أثرا تأثيرا كبيرا على التشريعات الإدارية في سائر نظم الحكم المحلي في العالم[3].

([1])- كانت الأسر القوية هي التي تحكم المدينة وتديرها، وفي حالات أخرى كانت الجماعات الحرفية تفعل مثل ذلك.

([2])- محي الدين صابر، المرجع السابق، ص. 42.

([3])- المرجع نفسه، ص. 44، 45.

ثالثا – أسباب الأخذ بنظام الحكم المحلي

إن تبني الدول لهذا النظام يعود إلى المزايا التي يحققها والتي تتمثل في:

– **أسباب إدارية فنية** : بتطور وظائف الدولة أدت المركزية التي ميزت العديد من الدول إلى إهدار الكثير من الموارد والطاقات وانتشار الكثير من مظاهر الفساد والمحسوبية والاغتراب السياسي، إضافة إلى تحكم إدارة الحكومة المركزية لمختلف المشروعات ومن ثم عدم تناسبها مع الاحتياجات المحلية، وقيامها بوضع نظم متشابهة موحدة لا تناسب أولويات المواطن المحلي نتيجة عدم إمكان إدارة جميع الأنشطة من مركز واحد، فتم بالتالي الاتجاه إلى نظام الإدارة أو الحكم المحلي، وتوزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية فيما يتعلق بالشؤون القومية التي تهم جميع سكان الدولة والهيئات اللامركزية الإقليمية فيما يتعلق بالشؤون المحلية [1].

– **أسباب سياسية اجتماعية** :حيث تكتسي مشاركة الجماهير في الشؤون المحلية طابعا هاما وحساسا، يفرض ضرورة حكم المجتمع المحلي نفسه بنفسه [2]، من خلال انتخاب ممثلين له وبالتالي ضرورة توسيع وتنويع قنوات المشاركة في صنع السياسات العامة أمام المواطن المحلي سواء كقيمة أخلاقية تحقيقا لمبدأ المواطنة والسيادة الشعبية، أو كهدف عملي من أجل ضمان مزيد من تأييد المواطنين لتحقيق أهداف السياسات العامة. فالتنظيم المحلي يؤكد على أهمية مشاركة المواطن المحلي في التصميم والإشراف على تنفيذ السياسات التي تطبق عليهم باعتبار أن المشاركة هي الأداة الرئيسية لنظم الحكم والإدارة في تحقيق التنمية المحلية [3]

([1])- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية و تطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر(الجزائر:ديوان المطبوعات الجامعية،1986)،ص.6.

([2]) - أنظر الملحق رقم (1)

([3]) - علي الصاوي،الإدارة المحلية "مفاهيم نظرية و نماذج تطبيقية " (القاهرة :مكتبة نهضة الشرق ، د س ن)،ص. 31

رابعا– اللامركزية (المفهوم والأبعاد)

إن أساس فهم الحكم المحلي يفرض إدراك معرفة أبعاد وأنماط مفهوم اللامركزية باعتبار أن هذه العملية الإدارية ذات أهمية في معرفة انتقال الدول من الأسلوب المركزي إلى الحكم المحلي. فاللامركزية هي نقل – وليست تفويض[1]– جزء كبير من السلطات والمسؤوليات والوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة أو شبه المستقلة أو إلى القطاع الخاص[2].

واللامركزية ليست مجرد أداة لتحويل السلطات والوسائل إلى المستوى المحلي[3] فقط، بل ينبغي ضرورة الربط بينها – اللامركزية – وبين مفهوم الديمقراطية، فلا يمكن تحقيق الواحدة دون الأخرى، فاللامركزية ضرورة لبناء نظام ديمقراطي، كما أنه لا يمكن تحقيق الديمقراطية في ظل غياب مفهوم اللامركزية[4].

وللامركزية أنماط وأبعاد مختلفة فهناك: اللامركزية السياسية، واللامركزية الإدارية، واللامركزية المالية، واللامركزية الاقتصادية أو ما يسمى لامركزية السوق.

–اللامركزية السياسية: وتهدف إلى إعطاء المواطنين أو ممثليهم المنتخبين المزيد من السلطات في صنع القرار العام، فهي ترى أن القرارات التي تتم من خلال المشاركة الواسعة سوف تكون أفضل وأكثر ارتباطا بالمصالح المختلفة للمجتمع من تلك التي تتم عن طريق الحكومة،كما أن النمط الانتخابي [5] يسمح للمواطنين بالتعرف والتواصل أكثر مع ممثليهم

---

(1) – اللامركزية نقل و ليست تفويض،لان التفويض لا يعطي سلطة أصلية،كما أن المفوض يستطيع أن يلغي قرار التفويض في أي وقت يشاء،بل إنه يستطيع أن يمارس السلطات التي فوضها في نفس الوقت الذي فوض فيه.

(2)- Hans Bjorn Olsen, Décentralisation Et Gouvernance Locale, 2007, P.4

(3) – essaid taib , " l'administration locale algérienne : les enjeux de la décentralisation " , revue algérienne des science juridique economiques et politiques 1 (2005) : p. 53

(4) -Chabane ben akezouh , " reflexions chronique et comptes rendus de la gouvernance locale en algéries a travers les processus de la déconcentration et décentralisation" revue de l'ecole nationale d'administration 25 (2003) : p .241

(5)- تم تبني النمط الانتخابي كوسيلة لتشكيل المجالس المحلية و اختيار ممثلي الشعب المحليين في العديد من الدول،بعد أن كان ذلك يتم عن طريق التعيين، حيث أشار تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم للعام 2000/1999 إلى أن الانتخابات المحلية قد أجريت في 34 دولة من بين 48 دولة من أكبر دول العالم في عام 1998 بعد أن كانت 10 دول فقط في عام 1980 ، وفي إفريقيا أجريت الانتخابات المحلية في 25 دولة من بين 38 دولة .

السياسيين،كما يمنح الأعضاء والموظفين المنتخبين التعرف والتعبير الأمثل عن حاجات ورغبات دوائرهم.

اللامركزية الإدارية: وتهتم بإعادة توزيع السلطة والمسؤولية والموارد المالية لتقديم الخدمات العامة بين مستويات الحكم المختلفة، وتتضمن بالتالي نقل مسؤولية التخطيط والتمويل والإدارة لوظائف عامة محددة من الحكومة المركزية وهيئاتها لفروع الهيئات الحكومية والوحدات التابعة، أو مستويات الحكم والهيئات العامة شبه المستقلة أو البلديات على مستوى إقليمي أو وظيفي[1]. وتتم من خلال أسلوبين هما: التفويض والنقل[4].

– **اللامركزية المالية:** تعتبر المسؤولية المالية عنصر رئيسي للامركزية، فإذا كانت الحكومات المحلية والمنظمات الخاصة تنفذ وظائف لا مركزية بفعالية، فإنه يجب أن يكون لديها مستوى مناسب من الإيرادات التي يتم تحصيلها إما محليا أومن الحكومة المركزية، ويمكن أن تأخذ اللامركزية أشكالا كثيرة مثل التمويل الذاتي (من خلال تكاليف المنتج) والتمويل، والتمويل المشترك أو ترتيبات الإنتاج المشترك والتي من خلالها يشارك المنتفعون في تقديم الخدمات والبنية الأساسية وتوسيع الإيرادات المحلية، من خلال الملكية أو ضرائب المبيعات أو التكاليف أو النفقات غير المباشرة، كما تأخذ اللامركزية شكل التحويلات بين الحكومات التي تنقل الإيرادات العامة من الضرائب التي يتم تحصيلها عن طريق الحكومة المركزية إلى الحكومات المحلية لاستخدامات عامة أو محددة، والحق في الاقتراض.

وقد أولت الكثير من الدول اهتماما بلامركزية السلطات المالية، كعناصر برامج التكييف الهيكلي، ونتيجة لضغوط المانحين الدوليين في الثمانينات، وقامت هذه الدول بنقل

---

(1) - محمد سليم قلالة، " بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية"(ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني الأول حول:" التحول الديمقراطي في الجزائر"،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،10-11 ديسمبر 2005) ،ص.11

(2) - التفويض هو النمط الذي من خلاله تنقل الحكومة المركزية مسؤولية صنع القرار و إدارة الوظائف العامة إلى منظمات شبه مستقلة لا تخضع بالكامل لمراقبة الحكومة المركزية ولكنها مساءلة عنها في النهاية، أما النقل فيتمثل في قيام الحكومة بنقل سلطات صنع القرار و التمويل و الإدارة إلى وحدات حكم شبه مستقلة ذات وضع خاص.

بعض مسؤوليات الإنفاق والتمويل من الحكومة المركزية إلى الوحدات المحلية، وبتخفيف شدة الرقابة المركزية عليها بهدف الاستغلال الكفء للموارد[1].

– **اللامركزية الاقتصادية أو لامركزية السوق:** التحول إلى القطاع الخاص يمكن أن يتراوح نطاقه من ترك الإمداد بالخدمات والسلع إلى التشغيل الحر للسوق إلى الشراكة العامة/الخاصة والتي من خلالها يتم التعاون بين الحكومة والقطاع الخاص في الإمداد بالخدمات والبنية الأساسية وبذلك يتم :

– السماح للمشروعات الخاصة بأداء الوظائف التي كانت حكرا سابقا على الحكومة.

– التعاقد على الإمداد أو إدارة الخدمات العامة أو التسهيلات.

– تمويل برامج القطاع العام، من خلال السوق الرأسمالي والسماح للمنظمات الخاصة

بالمشاركة.

– نقل مسؤولية الإمداد بالخدمات العامة من القطاع العام إلى القطاع الخاص[2].

خامسا – الحكم المحلي بين الإيجابيات والسلبيات

أ– إيجابيات الحكم المحلي

هناك عددا من الأهداف الأساسية لقيام وازدهار الحكم المحلي يمكن إجمالها في العناصر الآتية:

– يعمل الحكم المحلي على إدراك الاختلافات القائمة في طبيعة المشكلات والمصالح والحلول لهذه المشكلات من إقليم لأخر، فما يمثل أولوية بالنسبة لاهتمامات منطقة ما، قد لا يمثل نفس الأهمية بالنسبة لاهتمامات منطقة أخرى، بمعنى أن الحكم المحلي يعمل على توطيد العلاقة بين جهاز الحكم وبين القضايا التي تهم المواطنين .

---

(1) - محمد سليم قلالة، المرجع السابق ، ص. 12

(2) - سمير محمد عبد الوهاب،" الإدارة المحلية و البلديات العربية " ،في الإدارة المحلية و البلديات في الوطن العربي (القاهرة: المنظمة العربية الإدارية،2007)، ص.7 .

– يحقق الحكم المحلي تمثيلا للمجتمع المحلي في إدارة شؤونه، باعتبار أن صناع القرار منبثقين من الأهالي وأكثر إحساس بهم، وأكثر تقديرا لهم، وأقدر على استقطاب تعاونهم واستثارة حماسهم. وبالتالي فالحكم المحلي عبارة عن ترتيب تنظيمي يختصر القنوات الطويلة والمعقدة والمعيقة أحيانا والتي يتعين السير فيها لتوصيل أراء واحتياجات وتطلعات الجماهير إلى صناع القرار.

– يوفر الحكم المحلي الفرصة للتدريب على ممارسة العمل السياسي أمام المواطنين،كما يتيح الفرصة لسرعة القرار والمبادأة والابتكار وتنمية فرص ظهور القيادات وإتاحة الفرصة لتدريبها[1].

– زيادة المشاركة من قبل المجتمعات المحلية، والتي أصبحت قادرة على التأثير والضغط على الأجهزة الحكومية، مما أدى إلى زيادة نصيب المجتمعات المحلية من الموازنات والموارد القومية.

– التقارب بين الحكومة المركزية والمجتمعات المحلية، بحيث أصبحت سياسات الحكومة أكثر استجابة لمطالبهم وأولوياتهم .

– الأخذ في الاعتبار التخطيط المحلي في إطار الإستراتجية الوطنية للتنمية .

– تشجيع وزيادة المشاركة السياسية للأفراد، والتي تؤدي إلى تجدر القيم الديمقراطية، والتي تؤدي بدورها إلى تحقيق الاستقرار السياسي، باعتبار أن مشاركة الأفراد في مناقشة الموضوعات التي تهمهم تؤدي إلى تشجيع الثقافة السياسية، كما سيؤدي هذا المناخ السياسي إلى تكوين قيادات سياسية محلية والتي سوف تكون في المستقبل قيادات قومية، غير أن ذلك يعتمد على الواقع والخبرة العملية.

– الحكم المحلي يساهم في جعل عملية صنع القرار أقرب إلى المواطنين، وبالتالي يؤدي توزيع السلطات والموارد إلى تفعيل عملية صنع القرار، ومن ثم تحقيق رفاه اجتماعي أكثر[2].

([1])- مصطفى محمود أبو بكر، الإدارة المحلية" رؤية إستراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف و الفساد" (الإسكندرية:الدار الجامعية 2005)،ص.326.

([2])- سمير محمد عبد الوهاب،مرجع سابق،ص.8.

– يسمح الحكم المحلي بتخفيف الكثير من الأعباء عن السلطة المركزية، وذلك فيما يتعلق بالأمور المحلية قليلة الأهمية على المستوى الوطني، مما يتيح وقتا أكبر أمام السلطة المركزية للتصدي للقضايا الوطنية الأكثر أهمية[1].

ب– سلبيات الحكم المحلي

بالرغم مما يحققه الحكم المحلي من مزايا عديدة، إلا أن هناك من يشير إلى مجموعة من السلبيات التي يمكن أن تترتب عليه من أهمها[2]:

– عدم المساواة فيما بين الأقاليم المختلفة، تبعا لاختلاف القدرات على مستوى المنظمات المحلية .

– تعاني المجتمعات المحلية من قلة الموارد البشرية والاقتصادية والتكنولوجية التي تساعد على نجاح الحكومات المحلية، إضافة إلى اتصافها بالجهل والفقر يؤدي إلى خلق موقف خطير من السيطرة والكبت، لذلك فإن مدى فاعلية الحكومات المحلية يتحدد بمدى رضا الأفراد عن احتياجاتهم الأساسية.

– تقليل الكفاءة، بسبب تحجيم قدرة المجتمعات المحلية على تحقيق اقتصاديات واسعة النطاق في بعض المناطق.

– ضعف المؤسسات التي تساعد المنظمات المحلية وتطور من قدراتها الإدارية وضعف الروابط فيما بين هذه المنظمات والحكومة المركزية.

المطلب الثاني: المضامين المختلفة للحكم الرشيد

يعتبر موضوع الحكم الرشيد ذا أهمية كبيرة باعتباره استأثر اهتمام الباحثين والسياسيين منذ عقدين من الزمن، حيث شاع استخدامه وتداوله خاصة في الخطاب العلمي الأكاديمي أوفي الخطاب السياسي أوفي الخطاب الإعلامي اليومي، وللاقتراب من المفهوم أكثر ينبغي التطرق إلى مجموعة من الجوانب المتعلقة به.

---

[1]- مصطفى محمود أبوبكر،مرجع سابق،ص.327

[2]- سمير محمد عبد الوهاب،مرجع سابق،ص.9

أولا– تعريف الحكم الرشيد

لقد شاع استخدام مفهوم الحكم الرشيد في أدبيات الإدارة العامة، والسياسات العامة والحكومات المقارنة، وعلى الرغم من ذلك فإنه ليس هناك إجماع على المعنى المقصود به، ويمكن القول أن المفهوم يأخذ بعدين اثنين :

أولهما: يعكس فكر البنك الدولي الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم .

والثاني: يؤكد على الجانب السياسي للمفهوم، فإلى جانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية يشمل التركيز على منظومة القيم الديمقراطية المعروفة في المجتمعات الغربية[1].

لقد برز المفهوم منذ عام 1989 في منشورات وتقارير البنك الدولي عن كيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية جنوب الصحراء sub-saharian africa حيث تم الربط بين الكفاءة الإدارية الحكومية والنمو الاقتصادي.

ولقد تطور المفهوم بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع في إطار سيادة القانون. وفي بداية التسعينات أصبح التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم، من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع، وكل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها، ففي اجتماع اللجنة الوزارية لمنظمة التنمية الاقتصادية OECO الذي عقد في باريس في مارس 1996 تم الربط بين جودة وفعالية وأسلوب الحكم الرشيد ودرجة رخاء المجتمع، والتأكيد على أن المفهوم يذهب إلى أبعد من الإدارة الحكومية، ليتضمن إشكاليات تطبيق الديمقراطية لمساعدة الدول في حل المشاكل التي تواجهها.

ولقد تطور المفهوم، ليصبح مؤشرا لحقل دراسي محدد يشمل كل الأنشطة المرتبطة بالحكم وعلاقة الحكومة بالقطاع الخاص وبالمجتمع المدني، وإن كان المفهوم في حد ذاته أشمل من مفهوم الحكم بالمعنى المؤسسي (البنائي/الوظيفي) المعروف، وهو الأمر الذي يثير التساؤل حول ما إذا كان ظهور المفهوم حتمية فرضتها ظروف واقعية وعملية مثل تغير دور

---

[1] - سلوى شعراوي جمعة، " مفهوم إدارة شؤون الدولة و المجتمع "، في إدارة شؤون الدولة و المجتمع (القاهرة:مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة،2001)،ص .3

الدولة، وتنامي أثر السوق الرأسمالي في خريطة القوة في المجتمع والنخبة، وأيضا إذا ما كان صعوده انعكاسا لتغيرات على المستوى النظري تمثل غلبة لمدرسة فكرية أو اقتراب معين[1].

هناك اختلاف وتعدد في وجهات النظر المتعلقة بمصطلح الحكم الرشيد، وذلك حسب اختلاف المقاربات التي نظر من خلالها لهذا المصطلح.

تعريف البنك الدولي 1992: يعتبر البنك الدولي أول من أسهم في إعطاء تعريف للمفهوم، حيث عرفه بأنه الطريقة التي تمارس بها القوة أو السلطة لأجل إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة بغية تحقيق التنمية[2]. ورغم أن التعريف لم يوضح من هم الفاعلون المشاركون في ممارسة السلطة لإدارة الموارد من أجل التنمية، إلا أن كتابات البنك الدولي عند التعرض إلى المفهوم تتحدث عن فاعلين محددين هم: الحكومة، المجتمع المدني والقطاع الخاص كما تؤكد أدبيات البنك الدولي على أن جودة إدارة الدولة والمجتمع تعتبر محدد هام للتنمية الاقتصادية المستديمة وهي أيضا مكون رئيسي لأية سياسات اقتصادية ناجحة[3].

تعريف لجنة الحاكمية الإجمالية 1995: يعتبر تعريفها أكثر عمومية حيث نص عل أن الحاكمية عبارة عن مجموعة الأساليب المتعددة بغية تسيير الأعمال المشتركة من طرف الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة[4].

تعريف البرنامج الإنمائي للأمم المتحدةUNDP: ينظر البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة إلى الحكم الرشيد على أنه عبارة عن ممارسة للسلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون دولة ما في جميع المجالات، ويكون الحكم من خلال مختلف الآليات والعمليات

---

(1) - خليل حسين ،السياسات العامة في الدول النامية (بيروت:دار المنهل اللبناني،2007)،ص.15

(2) -World Bank,Governance And Development(Washington :World Bank Publication,1992),P.1

(3)- خليل حسين ، مرجع سابق ، ص. 19

(4)- مراد علة ومحمد مصطفى سالت ، " الحوكمة والتنمية البشرية .. مواءمة وتواصل – مع الإشارة إلى حالة الجزائر – " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول : " التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات " ، شلف ، الجزائر ، 16 – 17 ديسمبر 2008) ص.3

والمؤسسات التي تتيح للمواطنين والمجموعات التعبير عن مصالحهم وممارسة حقوقهم القانونية وأداء واجباتهم، ومناقشة خلافاتهم[1].

والحكم الرشيد حسب UNDPهو الحكم القائم على المشاركة والشفافية والمساءلة ودعم سيادة القانون مع ضمان وضع الأولويات السياسية والاجتماعية والاقتصادية حسب توافق الأغلبية في المجتمع، وهو أي الحكم الرشيد من أهم عوامل القضاء على الفقر وتعزيز التنمية[2].

وقد عرف الكثير من المفكرين الحكم الرشيد نذكر منهم:

1) تعريفMagnasco Et le Galles: الحكم الرشيد يهدف إلى تنسيق الأعوان والجماعات الاجتماعية للوصول إلى الأهداف الخاصة المناقشة والمعرفة بصفة جماعية في محيط وفضاءات غير مؤكدة ومجزأة .

2) تعريف Marcou, Rangeons Et Thiebault: الحكم الرشيد عبارة عن الأشكال الجديدة الفعالة بين القطاعات الحكومية، والتي من خلالها يكون الأعوان الخواص وكذا المنظمات العمومية والجماعات، أو التجمعات الخاصة بالمواطنين، أو أشكال أخرى من الأعوان يأخذون بعين الاعتبار المساهمة في تشكيل السياسة.

3) تعريفFrancois Merrien: الحكم الرشيد يتعلق بشكل جديد من التسيير الفعال، بحيث أن الأعوان من كل كبيعة كانت، وكذلك المؤسسات العمومية تشارك بعضها البعض وتجعل مواردها وبصفة مشتركة وكل خبراتها وقدراتها وكذلك مشاريعها تخلق تحالفا جديدا للفعل القائم على تقاسم المسؤوليات[3].

ويعرف الحكم الرشيد كذلك كسلطة اقتصادية، سياسية، وإدارية تسير مختلف شؤون وأعمال منظمة ما تأخذ بعين الاعتبار ميكانيزمات وسيرورة هياكلها وكل الجهات التي من خلالها يعبر الأشخاص عن مصالحهم حسب حقوقهم وواجباتهم [4].

([1])- PNUD , La gouvernance En Faveur du Développement Humain Durable(NewYork : document de politiquegeneraledu PNUD , janvier1997

([2])- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة تقرير التنمية الإنسانية العربية لعام 2002"خلق فرص للأجيال القادمة"ص.101

([3])- مراد علة ومصطفى سالت ،مرجع سابق ،ص.5

([4])-Olivier Dubighson.Mettre En Pratique Le Devlopment Durable (Paris :Slp ,2005),P.48

الملاحظ أن هذه التعاريف تتقارب إلى حد بعيد في تعريف الحكم الرشيد، حيث أنها تؤكد على أهمية وضرورة الشراكة التي من خلالها يتم مشاركة جميع الأطراف بمختلف الفئات في عملية التنمية وبالتالي تعزيزيها وتحقيق تقدم.

ثانيا- مبررات ظهور مفهوم الحكم الرشيد

هناك العديد من الأسباب التي أدت إلى بروز مفهوم الحكم الرشيد يمكن إجمالها في العناصر الآتي ذكرها:

- بروز العديد من المتغيرات التي جعلت من النظرة التقليدية للدولة فاعلا رئيسيا في صنع السياسات العامة موضع مراجعة، حيث أن المتتبع للاتجاهات الحديثة في صنع وتنفيذ السياسات العامة يلاحظ ازدياد البيئة الدولية (العامل الخارجي) في عملية صنع السياسات، حيث أصبحت المؤسسات والمنظمات الدولية ومؤتمرات الأمم المتحدة تؤدي دورا كبيرا، يتعدى المبادرة بطرح قضايا السياسات العامة إلى وضعها على قائمة أولويات الحكومات. حيث أنه بدا واضحا في ظل العولمة وثورة الاتصالات عجز الدولة على مقاومة الضغوط الدولية، وبالتالي انخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها التقليدية على النحو المعروف.

- تحول الدولة من فاعل رئيسي ومركزي في تخطيط وصنع السياسات العامة وممثل للمجتمع في تقرير هذه السياسات وتنفيذها، ووسيط بين الفئات في حل المنازعات ومالكة للمشروعات ومسؤولة عن حسن إدارتها وعن إعادة توزيع الدخل وتقديم الخدمات وعدالة توزيعها، لتصبح اليوم الشريك الأول بين شركاء عدة في إدارة شؤون الدولة والمجتمع .

- تزايد دور الشركات العالمية والشركات متعددة الجنسيات في التأثير على صنع السياسات العامة، والحاجة إلى إعادة النظر في علاقة الحكومات الوطنية بالقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، حيث أصبح للفاعلين المجتمعيين (القطاع الخاص والمجتمع المدني) دور بارز في التأثير على السياسات العامة، مما أثار الجدل بشان حدود ومستويات الشراكة بين الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

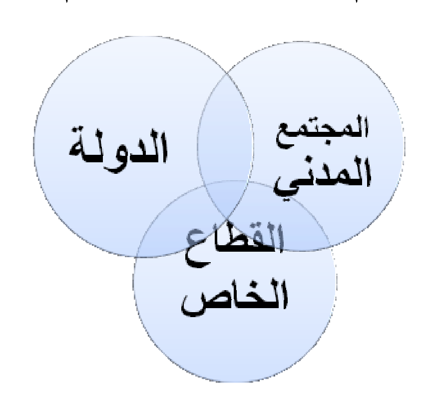
- بروز مجموعة من القيم تحل محل أسلوب الإدارة العامة التقليدي القائم على احترام الأقدمية والتدرج الوظيفي، التمكين والتركيز على النتائج وإعطاء فرصة أكبر للمسؤولية

الفردية من خلال هيكل إداري متكامل، والاتجاه للتركيز على معيار الإنجاز والتعلم المستمر وتطوير المهارات بشكل متنوع خاصة التقنية والإلكترونية، وقد ساعد على هذا التحول انتشار المشكلات الاقتصادية والإسراف المالي الذي ساد العديد من البيروقراطيات الرسمية والحكومات الأمر الذي دفع العديد من الدارسين لمحاولة إيجاد حلول لهذه المشكلة[1].

ثالثا – مكونات الحكم الرشيد

هناك ثلاثة روافد تمثل مكونات أساسية للحكم الرشيد تتمثل في: الدولة، المجتمع المدني، القطاع الخاص، والشكل الأتي يوضح ذلك.

الشكل رقم(01): مكونات الحكم الرشيد



المصدر: UNDP,Participatory Local Governance Life's Method And Experience 1992-1997 , Technical Advisory Paper 01(New York : UNDP,1997) ,p.4

يمكن القول أن الحكومة أو الدولة تعمل على تهيئة البيئة السياسية والقانونية المساعدة أما المجتمع المدني فيهيئ للتفاعل السياسي والاجتماعي بتسخير الجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع. وإن الهدف الإستراتيجي للحكم الرشيد هنا هو تعزيز التفاعل البناء بين الميادين الثلاثة في المجتمع، ولتوضيح أهمية كل واحد من هذه الميادين ينبغي التعرض لكل عنصر على حدى باختصار:

([1])- خليل حسين، مرجع سابق، ص ص.15-17.

أ– الدولـــة: يمكن القول أن الدولة تقوم بالعديد من الوظائف نذكر منها أنها تركز على البعد الاجتماعي فهي تحدد المواطن والمواطنة في المجتمع وكونها صاحبة السلطة فهي تتحكم وتراقب ممارسة القوة، وكونها مسؤولة نحو تقديم الخدمات العامة للمواطنين تعمل على تهيئة البيئة المساعدة على التنمية البشرية في المجتمع[1].

وبالتالي ينبغي على الدولة توفير إطار قانوني وتشريعي مستقر وثابت وفعال للأنشطة العامة والخاصة، وإعطاء صلاحيات إدارية ومالية مناسبة لهيئات الحكم المحلي لتقوم بوظائفها، وخلق

الأطر الحوارية بين جميع الأطراف سواء كانت مؤسسات رسمية أو غير رسمية [2].

ب– المجتمع المدني: أصبح مفهوم المجتمع المدني ملازما للدولة الحديثة حيث أنه لم يعد الحديث عن علاقات مباشرة بين المواطن والدولة، بل أصبح الحديث عن علاقات غير مباشرة تتوسطها مؤسسات وتنظيمات المجتمع المدني. وتكمن حيوية هذا الأخير في قدرته على تأطير المواطنين للعمل التطوعي في الشأن العام وفي التنمية التشاركية، وبذلك فهو يؤمن بيئة مساعدة ومنظمة للعمل الإنساني غير الربحي، يعمل فيها المواطن باختياره الحر، وبذلك ينبغي على هيئات المجتمع المدني أن تعتمد أساليب إشراك المواطنين في العمل المشترك مع السلطة المحلية والأجهزة الرسمية لمؤسسات الدولة في إطار صنع السياسات العامة وفي إطار الإشراف والمراقبة والمشاركة في تنفيذ المشاريع. كما ينبغي عليها أن تعتمد الشفافية في عملها خاصة على الصعيد المالي والإداري، وأن تعتمد نظم المحاسبة والمساءلة الداخلية بما تتضمنه من انتخابات دورية وتداول على السلطة وعدم استغلال النفوذ.

إن ضمان ديمومة هذه المؤسسات وفعاليتها يكمن في القدرة على استمرار استقلاليتها وعلى تنوع مصادر تمويلها. وعلى تطوير قدراتها، وبذلك تنتقل من مفهوم المنظمات الخيرية الرعائية إلى منظمات التنمية وتساهم بالتالي في الحكم الرشيد[3].

([1])- زهير عبد الكريم الكايد،الحكمانية " قضايا و تطبيقات" (القاهرة:المنظمة العربية للتنمية الإدارية ،2003)،ص.45

([2])- حسن كريم،"الفساد و الحكم الصالح في البلاد العربية"،مجلة المستقبل العربي309(2004) :ص.64

([3])-بوجردة ياسين ، "واقع متطلبات الحكم الراشد في الوطن العربي (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : " الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل 2007) ص. 359

ج- القطاع الخاص: يشمل القطاع الخاص المشاريع الخاصة للتصنيع والتجارة والمصارف وكذا القطاع غير المؤطر في السوق، ويمكن القول أن الدولة تملك قوة كبيرة في تحقيق التنمية، غير أنها ليست الوحيدة في هذا المجال. وباعتبار التنمية البشرية المستدامة تتوقف على خلق فرص للعمل والتي من شأنها تحسين مستويات المعيشة، وبالتالي أدركت العديد من الدول أن القطاع الخاص يمثل طرف أساسي في توفير فرص العمل والتخفيف من البطالة، وعلى هذا الأساس تم اتخاذ إستراتيجيات اقتصادية تتعلق خاصة بخوصصة المؤسسات العامة، وفتح المجال لمنظمات القطاع الخاص في العديد من الميادين حيث أصبح فاعل رئيسي في العديد من الدول في الحياة الاقتصادية. وبذلك يمكن للحكومة أن تشجع تنمية القطاع الخاص في إطار ما يسمى بالحكمانية الاقتصادية، بحيث تعمل على جعل هذا القطاع مستداما بواسطة العديد من الآليات:

- خلق بيئة اقتصادية كلية مستقرة وإيجاد سوق تنافسية.
- تعزيز المؤسسات لخلق فرص العمل التأكيد على حصول المعوزين على القروض.
- جلب واستقطاب الاستثمارات والمساعدة على نقل المعرفة التكنولوجية.
- تعزيز دولة القانون.
- تقديم الحوافز.
- حماية البيئة والموارد الطبيعية[1].

رابعا- أبعاد ومعايير الحكم الرشيد

أ- أبعاد الحكم الرشيد

يتضمن الحكم الرشيد ثلاثة أبعاد مترابطة تتمثل في [2]:

- البعد السياسي: ويتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها.
- البعد التقني: ويتعلق بعمل الإدارة العامة وفعاليتها.

---

(1) -الطبيب بلوصيف "الحكم الراشد :المفهوم و المكونات"(ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : " الحكم الرشيد و إستراتيجيات التغيير في العالم النامي"،سطيف ،الجزائر،08-09 أفريل 2007،ص.

(2)- حسن كريم،مرجع سابق،ص.15

- البعد الاقتصادي والاجتماعي: ويتعلق بطبيعة وبنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة وعلاقتها بالطبع مع الإقتصادات الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة أخرى.

وترابط وانسجام هذه الأبعاد الثلاث يسهم في إنتاج الحكم الرشيد، فلا يمكن تصور إدارة عامة فاعلة من دون استقلال الإدارة عن نفوذ السياسيين، ولا يمكن للإدارة السياسية وحدها من تحقيق إنجازات في السياسات العامة من دون وجود إدارة عامة فاعلة،كما أن هيمنة الدولة على المجتمع المدني وتغييبه ستؤدي إلى غياب مكون رئيسي في التأثير على السياسات العامة من جهة، ومراقبة السلطة السياسية والإدارية ومحاسبتها، من جهة أخرى لا تستقيم السياسة الاقتصادية والاجتماعية في ظل غياب المشاركة والرقابة الفعلية والشفافية وبالتالي فالحكم الرشيد هو الذي يتضمن حكما ديمقراطيا فعالا يستند إلى المشاركة والمحاسبة والشفافية[1].

ب- معايير الحكم الرشيد

لا يمكن إعطاء أي حكم صفة الرشادة إلا إذا كان يتضمن العديد من الأسس التي تعطيه هذه الصفة وخصائص الحكم الرشيد عديدة ومتنوعة بأولوية التطبيق من بلد إلى آخر، وهذه المعايير أو الخصائص تتوزع بين معايير سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية ولا تشتمل أداء الدولة ومؤسساتها المركزية واللامركزية فحسب، بل تشمل الإدارة العامة ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص وحتى المواطنين أنفسهم كأفراد وكناشطين اجتماعيين أيضا.

وتختلف كذلك المعايير باختلاف الجهات ومصالحها، فلو نظرنا إلى المعايير التي يستخدمها

البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لوجدنا أنها تستند إلى ما يحفز النمو الاقتصادي وحرية التجارة والخصخصة.

---

(1)- عامر صبع ،" دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر ما بين1999-2004 "(مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي و الإداري، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 2008/2007) ،ص.67

وقد استندت دراسة البنك الدولي عن الحكم الرشيد في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا إلى معياريين أساسيين هما:

– **التضمينية:** وتشمل حكم القانون والمعاملة والمشاركة بالمساواة وتأمين فرص متساوية للاستفادة من الخدمات التي توفرها الدولة.

– **المساءلة:** وتتضمن التمثيل والمشاركة والتنافسية السياسية والاقتصادية والشفافية والمساءلة والمحاسبة.

وفي بعض الدراسات الأخرى تم التركيز على ستة معايير للحكم الرشيد تتمثل في المحاسبة والمساءلة، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، نوعية تنظيم الاقتصاد، حكم القانون، التحكم في الفساد.

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية فركزت دراسة باسمها على أربعة معايير تتمثل في دولة القانون، إدارة القطاع العام، السيطرة على الفساد، خفض النفقات العسكرية.

وكانت الدراسات الصادرة عن البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة أكثر شمولا تضمنت تسعة معايير تتمثل في المشاركة، حكم القانون، الشفافية، حسن الاستجابة، التوافق، المساواة، الفعالية، المحاسبة، الرؤية الإستراتيجية.

– **المشاركة:** لا يتأتى لأي حكم عنصر الرشادة إذا لم يفسح المجال لمشاركة مختلف الأطراف سواء أكانوا رجالا أو نساء في التسيير أوفي إدارة المسؤولية [1].

حيث أن مشاركة أوسع فئات المجتمع وفتح المجال أمامها في التأثير والمساهمة في عملية صنع القرار في جميع المستويات تعتبر أهم الضمانات التي تكفل تحسين وتطوير أداء مختلف الهيئات في المجتمع بما يضمن باستمرار تحقيق مصلحة الأغلبية من المواطنين.

– **حكم القانون:** يعني مرجعيته وسيادته على الجميع من دون استثناء، وهو الإطار الذي ينظم العلاقات بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين الدولة من جهة أخرى، كما أنه ينظم العلاقات بين مؤسسات الدولة، ويحترم فصل السلطات واستقلالية القضاء، وتؤمن

---

[1] -قداري حرز الله،"مفهوم الحكم الراشد"، مجلة الفكر البرلماني8،(2005):ص.82

هذه القواعد الحقوقية العدالة والمساواة بين المواطنين وهذا يتطلب وضوح القوانين وشفافيتها وانسجامها في التطبيق[1].وبالتالي لا يمكن أن يقوم حكم جيد دون سيادة القانون على جميع المستويات، حيث أنه في غياب سيادة القانون والعدل في المجتمعات تسود انتشار الفوضى والفساد ويكون ذلك سببا لانبعاث العنف وخلق الكثير من الأزمات[2].

– **الشفافية:** وتعني الوضوح التام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنية بمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشعب، وخضوع الممارسات الإدارية والسياسية للمحاسبة والمراقبة المستمرة، وبذلك تكمن أهميتها في أنها تعتبر قناة مفتوحة للاتصال

بين أصحاب المصلحة و المسؤولين، وهي بذلك تعتبر أداة هامة لمحاربة الفساد خاصة في الدول النامية،كما تعتبر وسيلة ضرورية في منظمات العمل الإدارية والسياسية حتى لا تكون غامضة في توجهاتها، كما تعتبر عامل استقرار سياسي قوي حين تكون حق من حقوق المواطنين تجاه الدولة، وواجبا من واجبات السلطة والإدارة تجاه المواطنين وذلك عند فتح المجال أمامهم للإطلاع على سير إدارة شؤون المجتمع في جميع المجالات[3].

– أما **حسن الاستجابة:** فيعني قدرة المؤسسات والآليات على خدمة الجميع وتلبية رغباتهم دون استثناء.

– **التوافق:** ويرمز إلى القدرة على التوسط والتحكيم بين المصالح المتضاربة من أجل الوصول إلى إجماع واسع حول مصلحة الجميع.

– **المساواة:** وتهدف إلى إعطاء الحق لجميع الرجال والنساء في الحصول على الفرص المتساوية للارتقاء الاجتماعي من أجل تحسين أوضاعهم.

---

(1)- المدرسة الوطنية للإدارة،النشاط العمومي المحلي و التنمية المحلية المستدامة– دراسة حول الجانب النظري و الواقع الجزائري–،حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة،فرع إدارة محلية،2007،ص.53

(2)- قداري حرز الله،مرجع سابق ،ص.86

(3)- سعيد علي الراشد،الإدارة بالشفافية(عمان:دار كنوز المعرفة للنشر و التوزيع،2007)،ص.17

– **الفعالية**: وتهدف إلى توفير القدرة على تنفيذ المشاريع بنتائج تستجيب لاحتياجات المواطنين وتطلعاتهم على أساس إدارة عقلانية ورشيدة للموارد[1].

– **المساءلة**: ويعرفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم. وتتطلب المساءلة وجود نظام لمراقبة وضبط أداء المسؤولين الحكوميين والمؤسسات الحكومية من حيث النوعية وعدم الكفاءة أو العجز وإساءة استعمال الموارد. وينبغي الإشارة إلى أن الشفافية والمساءلة مفهومان مترابطان يعزز كل منهما الأخر، ففي غياب الشفافية لا يمكن وجود مساءلة، والعكس إذا لم تكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أي قيمة وسيهم وجود هذين المفهومين في قيام إدارة فعالة وكفؤة ومنصفة على صعيد المؤسسات العامة والخاصة[2].

–**الرؤية الإستراتيجية**: وهي الرؤية المنطلقة من المعطيات الثقافية والاجتماعية الهادفة إلى تحسين شؤون الناس وتنمية المجتمع والقدرات البشرية [3].

المطلب الثالث: الانتقال من أسلوب الحكم المحلي إلى أسلوب الحكم المحلي الرشيد

برز مفهوم الحكم الرشيد– كما سبق الإشارة إليه– عام 1989 خاصة في كتابات البنك الدولي في إطار التغيير الذي حدث في طبيعة دور الحكومة من جانب، وتطور علم الإدارة العامة من جانب أخر، حيث لم تعد الدولة على المستوى العملي الفاعل الأساسي في صنع وتنفيذ السياسة العامة، بل أصبح هناك فاعلون آخرون يتمثلون في المنظمات والمؤسسات الدولية والقطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني.

وبناءا على ذلك لجأت الحكومات المحلية في العديد من الدول إلى تبني سياسات التحول إلى القطاع الخاص، من خلال إعطاء دور لهذا القطاع في عملية تقديم الخدمات والتنمية المحلية أومن خلال إدخال الأساليب التجارية Commercialization في إدارة أنشطتها، من خلال إعادة تنظيم هذه الأنشطة كمشروعات شبه خاصة مستقلة ماليا وتكون مساءلة عن

([1])- **المدرسة** الوطنية للإدارة،مرجع سابق ،ص.53.

([2])- سعيد علي الراشد، مرجع سابق ،ص.19-21

([3])- المدرسة الوطنية للإدارة،مرجع سابق،ص.54.

تقديم الخدمات. وعلى الجانب الأكاديمي ظهرت محاولات الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال (استيراد التكلفة، ورسوم الانتفاع، والإسناد إلى الغير) في مجال الإدارة العامة، كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (كالتمكين والتركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة(كالأقدمية والتدرج الوظيفي).وقد تجلى ذلك في دعوةOsborn And Gaebler في بداية التسعينات لإعادة اختراع الحكومة، بما يمكنها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى في الولايات المتحدة الأمريكية. ونتيجة ما سبق، حدث الانتقال من نظام حكم محلي تسيطر فيه المجالس المحلية المنتخبة Local Government إلى نظام حكم محلي يقوم أساسا على الشراكة بين القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية Local Governance [1].

أولا- تعريف الحكم المحلي الرشيد

في إطار المفهوم العام لأسلوب الحكم Governance تشير الدراسات المعاصرة حول اللامركزية إلى مفهوم أسلوب الحكم المحلي Local Governance فيعرفه Landell And Mills بأنه عبارة عن استخدام السلطة السياسية وممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. أما Charlick فيرى بأنه "الإدارة الفعالة للشؤون العامة المحلية من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة بغية دفع وتحسين القيم التي ينشدها الأفراد والمجموعات في المجتمع المحلي"[2].

والملاحظ أن هذين التعريفين يربطان بين البعد السياسي والمتمثل في الالتزام بتحقيق صالح المجتمع المحلي، وبين البعد الإداري متمثلا في الفعالية التي يتم بها إدارة الشؤون المحلية، إلا أنهما لم يوضحا طبيعة العلاقات بين الأطراف الفاعلة.

وقد وضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الإتحاد الدولي لإدارة المدن ICMA الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحكم المحلي الرشيد Good Local Governance على النحو الآتي [3]:

---

(1) -سمير محمد عبد الوهاب ،مرجع سابق ،ص.13،14

(2)- حسن العلواني، اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد ،في الحكم الرشيد و التنمية في مصر (القاهرة : مركز دراسات و بحوث الدول النامية 2006) ،ص.80

(3)- سميرمحمد عبد الوهاب ،مرجع سابق ،ص.14

-نقل مسؤولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية بموجب القانون.

- لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

- مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

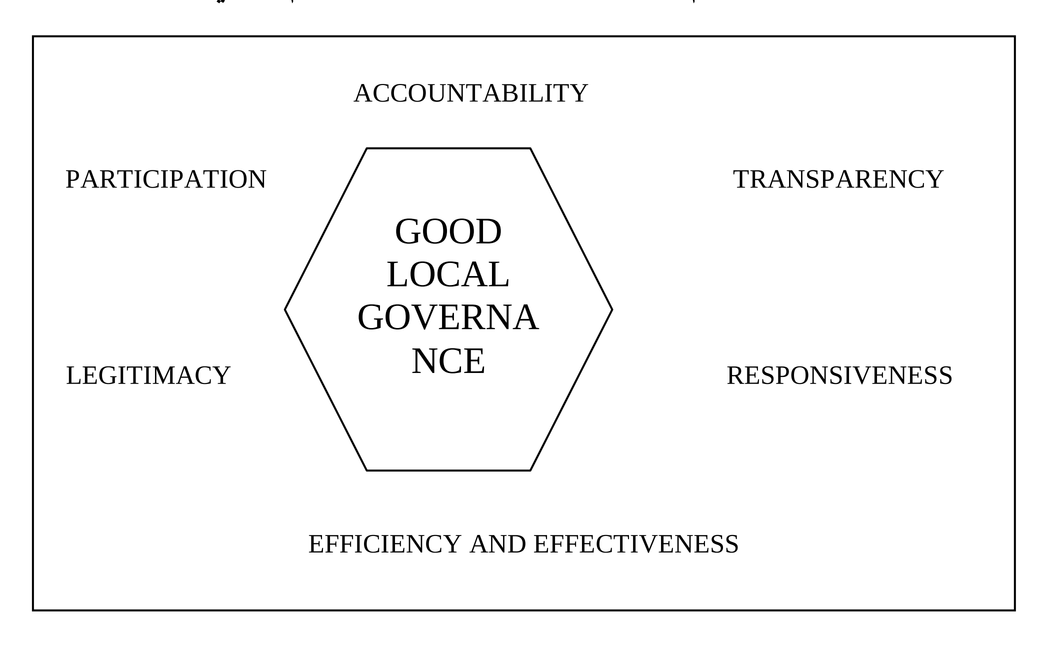
- تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

وبالتالي يتضح أن أسلوب الحكم المحلي الرشيد يقوم أساسا على مفهوم الشراكة من خلال إشراك رجال الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني في إعداد السياسات العامة المحلية بما يترتب عليه من تقليص لسلطة الحكومة المركزية على المستوى المحلي.

ثانيا- خصائص أسلوب الحكم المحلي الرشيد

تشير معظم الكتابات إلى ستة عناصر على الأقل لا بد من توافرها لكي يتصف الحكم المحلي بالرشادة. والشكل الأتي يوضح ذلك :

شكل رقم (2) : خصائص أسلوب الحكم المحلي الرشيد



المصدر: What Is Good Governance ? <http://www.unescap.org/pdd/prs/projet activities/ongoing/gg governance. pdf,p.3

- المشاركة Participation: وتعني تهيئة السبل والآليات المناسبة للمواطنين المحليين سواء أكانوا أفراد أو جماعات بغية المساهمة في عمليات صنع القرارات، إما بطريق مباشر

أومن خلال مجلس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم، وعن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا والمشكلات، وفي إطار التنافس على الوظائف العامة يتمكن المواطنون من المشاركة في الانتخابات، واختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم. ويمكن أن تعني المشاركة أيضا المزيد من الثقة وقبول القرارات السياسية من جانب المواطنين الأمر الذي يعني زيادة الخيارات المحلية[1].

– **المساءلة Accountability**: وتعني خضوع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين والأطراف الأخرى ذات العلاقة، بمعنى خضوع الأجهزة المحلية لما يعرف بالمساءلة المزدوجة Dual Accountability، أي المواءمة بين المساءلة أمام الناخبين من ناحية، والمساءلة أمام المستويات الحكومية الأعلى من ناحية أخرى. وبالتالي فالحكم المحلي محكوم بنوعين من العلاقات، أولهما:علاقات أفقية تكون بين الأجهزة المحلية من ناحية، والمواطنين ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص من ناحية أخرى، من خلال الاستجابة لمطالبها والخضوع لمساءلتها.وثانيهما: علاقات رأسية تكون بين مستويات الحكم المختلفة، والتي تحددها الأطر القانونية والترتيبات التنظيمية للمساءلة. ويترتب على كون الحكومة أكثر قربا من المواطن تعزيز المساءلة والتقليل من الفساد، فمن المفترض أن يكون المواطن على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة المحلية أكثر من درايته بتصرفات الأجهزة المركزية، الأمر الذي يتيح إمكانية الرقابة عليها ومساءلتها شعبيا[2].

– **الشرعية Legitimacy**: وتعني قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون القوة داخل المجتمع، ويمارسونها في إطار قواعد وعمليات وإجراءات مقبولة، وأن تستند إلى حكم القانون Rule Of Law والعدالة وذلك بتوفير فرص متساوية للجميع من أجل الحفاظ على مستوى حياتهم، والسعي إلى مستوى أفضل[3].

– **الكفاءة والفعالية Efficciency And Effectiveness**: ويقصد بذلك البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي، أي قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد المحلية إلى برامج وخطط

([1])- سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.15

([2])- حسن العلواني، مرجع سابق،ص.81

([3]) - سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.15

ومشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين، وتعبر عن أولوياتهم، مع تحقيق نتائج أفضل وتعظيم الاستفادة منة الموارد المتاحة، غير أن ذلك يقتضي وجود رؤية إستراتيجية Strategic Vision لدى القيادات المحلية، بمعنى رؤية بعيدة المدى تركز على تحليل الظروف البيئية والاستفادة من الفرص والاستعداد لمواجهة التحديات [1].

– **الشفافية Transparency**: وذلك بإتاحة تدفق المعلومات، وسهولة الحصول عليها لكافة الأطراف في المجتمع المحلي، وبالتالي تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة في إعداد السياسات المحلية، كما أن مساءلة الأجهزة المحلية مرهون بقدر المعلومات المتاحة حول القوانين والإجراءات ونتائج الأعمال.

– **الاستجابة Responsiveness**: بمعنى أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة كافة الأطراف المعنية والاستجابة لمطالبها، خاصة الفقراء والمهشمين، وترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند على درجة الشفافية وتوافر الثقة بين الأجهزة المحلية والمواطن المحلي[2].

ثالثا– الأطراف الفاعلة في الحكم المحلي الرشيد

يمكن القول أن أسلوب الحكم المحلي الرشيد يقوم على ثلاث أبعاد أساسية تتمثل في :

– **الأداء Performance**: ويشير إلى مسؤولية الأجهزة المحلية عن إدارة الموارد العامة المحلية بكفاءة وفعالية، وتقديم الخدمات العامة للمواطن المحلي، والحفاظ على البيئة وتشجيع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

– **المشاركة Participation**: بمعنى مشاركة المواطنين سواء أكانوا أفراد أو جماعات في عملية صنع القرار المحلي، من خلال آليات من شانها تحسين وتطوير أداء الأجهزة المحلية المنتخبة

– **الشراكة Partnership** وتكون بين الأجهزة المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص في إنتاج السلع وتقديم الخدمات على المستوى المحلي [3] .

---

(1)- حسن العلواني، مرجع سابق،ص.81

(2) -سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق،ص.15،16

(3)- حسن العلواني ، مرجع سابق،ص.86

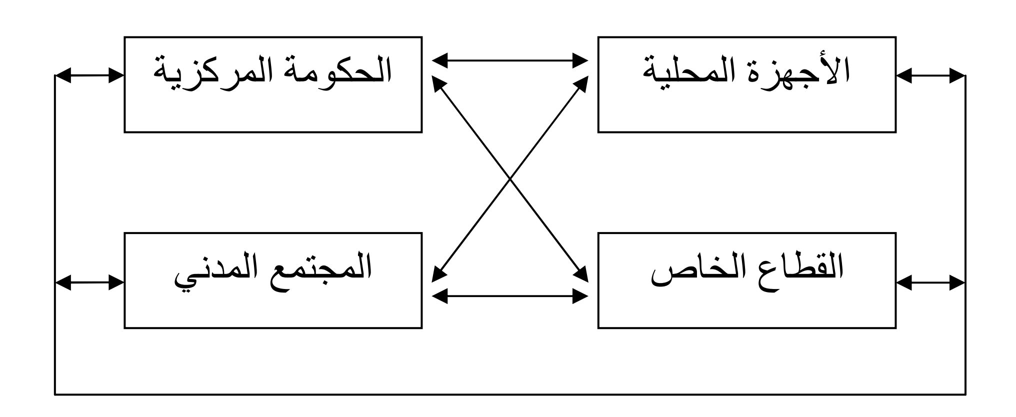
يمكن القول أن سياسات وإستراتيجيات وبرامج وأنشطة اللامركزية وأطرها القانونية تتخذ مسارين من اجل بناء نظام محلي يقوم على أساس أسلوب الحكم المحلي الرشيد:

المسار الرأسي: ويتضمن تحويل السلطات والمسؤوليات والوظائف والموارد من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، والمسار الأفقي: ويتضمن تمكين المجتمعات المحلية لتكون قادرة على تحديد خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وفي الوقت الذي يتطلب فيه المسار الراسي التحول في سياسات الحكومة المركزية وقوانينها وترتيباتها الهيكلية والمؤسسية التي تسمح بالتشارك في القوة والسلطة والوظائف والموارد، فإن المسار الأفقي يمكن تفعيله دون ضرورة إجراء تعديلات في القوانين، باعتبار أن ذلك يتطلب تعبئة وتنظيم المجتمعات المحلية لكي تشارك في تخطيط وتنفيذ الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تهدف إلى تقوية ودعم قدراتهم للمشاركة في التنمية وجني ثمارها.

وبالتالي يمكن القول أن اللامركزية الأفقية من شأنها تمكين المجتمعات المحلية، بينما اللامركزية الرأسية من شأنها خلق هياكل وترتيبات تدعم التمكين الذي أوجدته اللامركزية الأفقية [1] .

ومن الطبيعي التعرف على الأطراف الفاعلة في الحكم المحلي، ويمكن تحديدها على النحو الذي يوضحه الشكل الأتي:

شكل رقم (03) الأطراف الفاعلة في الحكم المحلي



المصدر : حسن العلواني، المرجع السابق، ص . 88

(1)- حسن العلواني، المرجع السابق،ص.86، 88

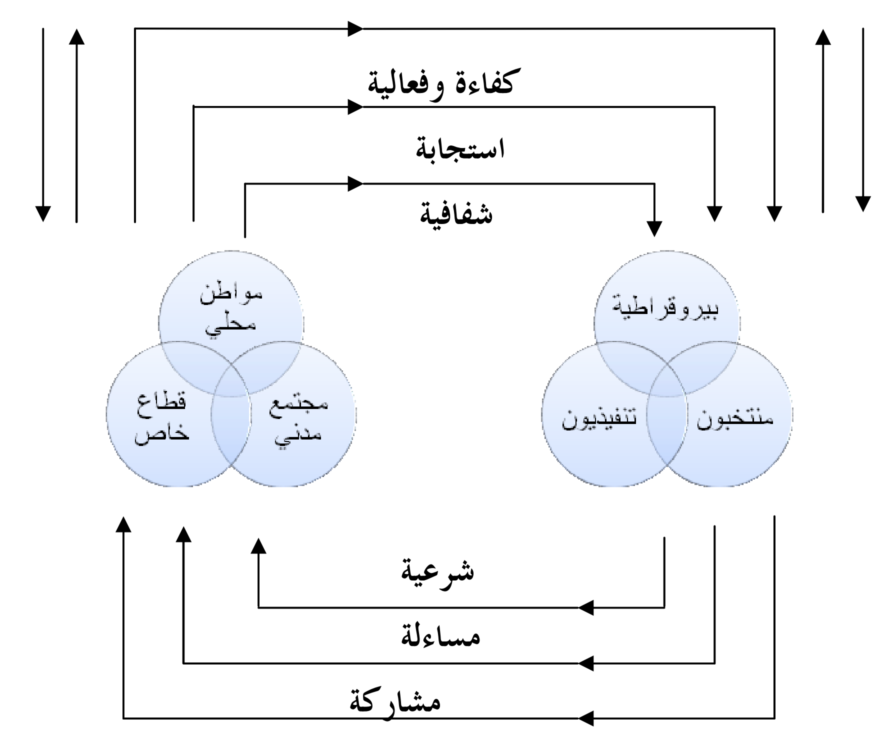
من خلال الشكل السابق نلاحظ أن هناك العديد من الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي والتي تتمثل في الحكومة المركزية والأجهزة المحلية، المجتمع المدني، القطاع الخاص. وباعتبار التنمية حركة متطورة إلى الأفضل، من عدم القدرة إلى القدرة فإنه من الطبيعي أن تبدأ من نقطة ضعف القدرات على المستوى المحلي ثم تعمل في اتجاه بناء قدرات محلية قوية، وبالتالي فإنه لا يمكن بناء قدرات الحكم المحلي دون وجوده أصلا وبعناصره المختلفة، فكيف يمكن الحديث عن قدرات المجلس المحلي، والأجهزة التنفيذية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص إذا لم يتم إنشاء مثل هذه الهياكل أصلا.كذلك فإنه عند الحديث عن السياسات المحلية يتبادر إلى الذهن التركيز على الأجهزة المحلية الرسمية متمثلة في المجالس المحلية والموظفين المحليين والأجهزة التنفيذية، إلا أن ذلك ليس كافيا من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد لأنه يترك العديد من الأطراف الفاعلة خارج نطاق بناء القدرات، فمثلا تتردد الحكومات المركزية في العديد من الدول في الشروع في وضع سياسات لدعم اللامركزية والديمقراطية، بحجة ضعف القدرات المحلية، إلا أن هذه الحكومات المركزية لا تمتلك القدرات المناسبة لصياغة سياسات فعالة من شأنها تدعيم وترقية الحكم المحلي. وبالتالي فإن القدرات غير المناسبة تمثل مشكلة بالنسبة لكافة الأطراف الفاعلة في الحكم المحلي، ولا يمكن القول بأن نقص قدرات الحكم المحلي يرجع فقط إلى المجتمع المحلي، ولذلك فإنه من الضروري تقييم كافة الأطراف الفاعلة[1].

وينبغي الإشارة إلى أن الحكم المحلي يتم النظر إليه في إطار أسلوب الحكم الرشيد كسلسلة من التفاعلات بين الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي، وذلك في إطار بيئة مركزية تتمثل في الأطر القانونية والسياسات العامة، ويلخص ذلك في الشكل الأتي:

([1])- حسن العلواني ، المرجع السابق،ص.87- 88.

شكل رقم (04): نظام الحكم المحلي من منظور أسلوب الحكم الرشيد

إطار دستوري قانوني وسياسات عامة



المصدر: حسن العلواني، ص.83

من خلال هذا الشكل نلاحظ أنه ينبغي إتاحة الفرص للمواطنين للتعبير عن مصالحهم وأولوياتهم بشأن طبيعة ونوعية الخدمات المطلوبة، وتحدد الكفاءة والفعالية كيفية قيام الأجهزة المحلية بتحويل المدخلات إلى مخرجات لتلبية الاحتياجات المطلوبة، وعلى أساس درجة الكفاءة والفعالية يكون المجتمع المحلي راغبا في تقديم موارد متزايدة والمشاركة الفعلية في صنع القرار المحلي، ومن خلال شفافية صنع القرار والممارسات الإدارية تثبت الأجهزة المحلية كفاءتها في إطار مساءلتها أمام المجتمع المحلي الأمر الذي ينعكس على شرعية النظام المحلي.

وبقدر ما تكون البيئة المركزية مساندة بقدر ما تتسم العلاقات بين الأطراف المختلفة على المستوى المحلي بالفعالية، والسعي لاستنباط ترتيبات جديدة بين الأجهزة المحلية والمنظمات

غير الحكومية ومنظمات الأعمال المحلية[1]. غير أن ما ينبغي الإشارة إليه أن أغلبية الحكومات في الدول النامية، ومنها الجزائر ليس لديها استجابة بشكل فعال لمواطنيها، كما أن صنع قراراتها لا يتسم بالشفافية، إضافة إلى ضعف الممارسات الديمقراطية بها. وتبعا لذلك يصبح من الأهمية ضرورة تطوير وترقية الحكم المحلي بها بغية الانتقال إلى أسلوب الحكم المحلي الرشيد.

المبحث الثاني: الإطار المعرفي للتنمية المحلية

منذ نهاية الحرب العالمية الثانية أصبحت التنمية غاية تسعى لتحقيقها غالبية الدول المستقلة باعتبارها أداة أساسية يمكن من خلالها تحقيق التقدم للدول والرفعة للمجتمعات والرفاهية للشعوب، وقد حظي موضوع التنمية باهتمام كبير من قبل المتخصصين و المسؤولين والباحثين والمخططين في الحكومات الشعوب والمنظمات المختلفة، لما هذا الموضوع من أهمية كبيرة على كيان المجتمع في جميع الجوانب، وبذلك أضحى مفهوم التنمية من المفاهيم الشائعة والكثيرة الاستعمال باعتبارها أداة تستطيع من خلالها الدول النامية مواجهة عوامل التخلف. ولفهم موضوع التنمية المحلية ينبغي أولا توضيح التنمية بجميع جوانبه.

المطلب الأول: مفهوم التنمية

منذ ظهور فرع مستقل من النظرية الاقتصادية يطلق عليه اقتصاديات النمو أو اقتصاديات التنمية، وهذا منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، أصبحت الحكومات في البلدان النامية في أسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية وبعض الدول الأوروبية تفكر جديا في عملية التنمية. وبذلك فإن قضية التنمية طرحت في الدول التي حصلت على استقلالها السياسي إلا أن هذا الأخير لم يكن هو الغاية النهائية، الأمر الذي دفع بهذه الدول أن تبذل جهودا كبيرة بغية التحرر من التبعية للخارج، باعتبار أن الاستقلال السياسي هو بداية التطور الاقتصادي والاجتماعي على حد سواء، وأن هذا التطور يتأتى من خلال الخطط التنموية التي تتناول مجمل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.

---

(1) - حسن العلواني، المرجع سابق، ص.87- 88 .

أولا– تعريف التنمية

تختلف تعريفات التنمية باختلاف وتعدد الأدبيات ويرجع السبب في ذلك إلى أن كل جهة بحث تريد أن تبرز الجانب الذي تهتم به .

ولقد عرفت الأمم المتحدة التنمية بأنها "عبارة عن مجموع الوسائل والطرق التي تستخدم بغرض توحيد جهود الأهالي مع السلطات العامة بغية تحسين مستوى الحياة في جميع النواحي في المجتمعات القومية والمحلية، وإخراج هذه المجتمعات من عزلتها لتشارك إيجابيا في الحياة القومية، وبالتالي تساهم في تقدم البلاد .

كما عرفت التنمية بأنها "العملية أو مجموع العمليات المرسومة والمخطط لها تخطيطا سليما بغرض إحداث تغييرات إيجابية داخل المجتمع القومي الكبير أو المجتمع المحلي الصغير لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها أعضاء الجماعة الذين يكونون المجتمع. وهناك من يرى أن التنمية هي مفهوم شمولي، يشغل الاقتصاد عمودها الفقري، وتسعى إلى التغير الدائم بحيث يساهم هذا التغير في تطوير القطاعات، سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو سياسية، وتخلف أي قطاع منها سوف يؤدي إلى تخلف القطاعات الأخرى، مع الأخذ بعين الاعتبار البعد الأخلاقي للتنمية فالإنسان هو غاية ووسيلة التنمية ويحتل مركز الصدارة فيها ومن خلاله تسعى العملية التنموية لتخليص الإنسان من مختلف مظاهر المعاناة [1].

يمكن القول أن التنمية عبارة عن مجموع التغييرات الهيكلية والوظيفية في المجتمع التي تمكنه من الخروج من حالة الركود والتخلف إلى حالة التقدم والنمو.

وفي إطار الحديث عن التنمية ينبغي التمييز بين التنمية والنمو، والتنمية والتخلف، بغرض توضيح مفهوم التنمية بدقة أكبر.

أ– التنمية والنمو[2] : ينظر إلى النمو على أنه عملية تلقائية تحدث دون تدخل من جانب الإنسان، أما التنمية فتشير إلى النمو المتعمد الذي يتم عن طريق الجهود المنظمة التي

---

(1) -سهير حامد، إشكالية التنمية في الوطن العربي (الأردن:دار الشروق للنشر و التوزيع،2007) ، ص.22

(2)- تنمية الشيء تعني فعل و إحداث النمو،وهي لا تعني النمو في حد ذاته،حيث أن النمو يعبر عن الزيادة و الكثرة،هذا بالعربية،بينما بالفرنسية نجد الاختلاف واضحا في التعبير اللفظي عن الكلمتين،فكلمة تنمية تكتب **Développement** أما كلمت نمو فتكتب Croissance و كذلك في الإنجليزية حيث تكتب الأولى **Development** و الثانية **growth** .

يقوم بها الإنسان لتحقيق أهداف معينة، وفي هذه الحالة تصبح التفرقة بين النمو والتنمية كالتفرقة بين التطور والتطوير، والتغير والتغيير، فالفارق في الاصطلاحات المختلفة ومنها مصطلح التنمية يتمثل في مدى تدخل الإنسان في إحداث التطوير أو التغيير أو التنمية، بينما النمو يعني ترك التقدم الاجتماعي والاقتصادي لعفوية الظروف دون اتخاذ تدابير معتمدة بصورة أو بأخرى.[1]

النمو يعني حالة التقدم أو الزيادة في الناتج القومي ومتوسط الدخل الفردي، أما التنمية فتعني التحولات الحاصلة في هيكل الاقتصاد والدولة ومواقع القوى الاجتماعية والسياسية وكذلك مجالات الحياة الأخرى مما يجعل مصطلح التنمية أشمل وأعم من مصطلح النمو. فالتنمية
بهذا المعنى تتضمن النمو ولكن النمو لا يعبر فعلا عن التنمية الحقيقية [2].

ويتفق النمو والتنمية معا من حيث الاتجاه الإيجابي نحو التحسن والارتقاء وهما في هذه النقطة يختلفان عن اصطلاح التغير، فمفهوم التغير يشير إلى حدوث تغيرات في الظواهر والأشياء دون أن يكون لهذا التغير اتجاه واضح يميزه، فالتغير قد يكون تقدما وإرتقاءا أو تخلفا وتأخرا، أما مفهوم النمو أو التنمية فإنه يفترض أن التغير يسير في خط مستقيم من حسن إلى أحسن وفي اتجاه صاعد إلى الأمام [3].

ب– التنمية والتخلف: لقد احتلت قضية التخلف مكانا بارزا من جانب المفكرين الاجتماعين منذ نهاية الحرب العالمية الثانية، باعتباره أكثر المسائل خطورة، فهناك هو قائمة بين عالم غني متقدم يتمتع بالقوة والسيطرة والنفوذ وعالم فقير متخلف يعيش في ظروف الفقر والتبعية والحرمان، وقد خلصت بحوث علم الاجتماع إلى أن عبور فجوة التخلف

([1]) - محمد شفيق، التنمية و المشكلات الاجتماعية (الإسكندرية:المكتب الجامعي الحديث،1999) ،ص .18

([2])- مبروك غضبان ،"محاضرات في مقياس حقوق الإنسان لطلبة شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة"(كلية الحقوق،جامعة باتنة، السنة الجامعية 2008/2007) ،ص 4 .

([3])- محمد شفيق،مرجع سابق،ص 20.

يتوقف على نجاح عملية التنمية في تلك المجتمعات [1]. وللاقتراب من مفهوم التنمية والتخلف أكثر ينبغي التمييز بين خصائص هذين المفهومين والجدول الأتي يوضح ذلك [2]:

خصائص التنمية	خصائص التخلف
1- حراك الوحدات وعدم جمودها. 2- القدرة على الانفتاح العقلي على الأفكار الجديدة. 3- سيادة العلاقات الاجتماعية المعقدة وامتدادها خارج الأسرة والعائلة والعشيرة والقبيلة. 4- التحرر من العادات والتقاليد الموروثة وخاصة السلبية . 5- ارتفاع المركز الاجتماعي للمرأة.	1- جمود الوحدات وعدم حراكها. 2- عدم القدرة على الانفتاح على الأفكار الجديدة. 3- سيادة العلاقات الاجتماعية البسيطة والمباشرة واقتصارها على العائلة. 4- تحكم العادات والتقاليد الموروثة بالسلوك. 5- انخفاض المركز الاجتماعي للمرأة .

من خلال توضيح المقصود بمفهوم التنمية يلاحظ أنها تتضمن العناصر الآتية [3]:

- أن التنمية عبارة عن عمل واعي وموجه.
- أنها تقوم على أساس مشاركة الأفراد والجماعات بهدف تنظيم قدراتهم.
- أنها تنطلق من القيم والإيديولوجيات والظروف السائدة في مجتمع معين، وتسعى لإحداث تغيرات في هذه الظروف.
- أن التنمية مفهوم شامل فهي لا تركز على جانب دون أخر.
- إن هدف التنمية هو توفير حياة أفضل للفرد، وهذا الهدف في حد ذاته يتطلب أكثر من مجرد الزيادة في الدخل القومي أو الفردي، وإنما نوعية الحياة التي يعيشها الفرد في المجتمع من

---

(1)-المرجع نفسه، ص. 9

(2) "مقدمة عامة حول التنمية "تم تصفح الموقع يوم :18 ماي 2009
< Http://www.shams-pal.org/pages/arabic/researches/generalintro.pdf.>

(3)- "مقدمة عامة حول التنمية"، المرجع السابق، ص. 11

حيث توفر المسكن الصحي الملائم والخدمات المناسبة الصحية والتعليمية والاجتماعية وغيرها.

- بما أن الفرد هو الهدف الأساسي للتنمية فهو أيضا الوسيلة لتحقيقها، وبدون تفاعله ومساهمته الفاعلة في تحقيق التنمية لا يمكن إحداث التغييرات المنشودة ومن أجل ذلك لا بد من أن يشعر الفرد في المجتمع بأنه جزء من عملية التنمية من حيث رسم السياسات ووضع الخطط حتى يكون لديه الحافز لتنفيذ ما يناط به لتحقيق أهداف التنمية، وطالما أن مكاسب التنمية سيشعر بها الفرد في المجتمع من حيث تحسن سبل الحياة التي يعيشها فذلك مدعاة لمساهمته مساهمة فعالة في تحقيق أهدافها .

ثانيا- مستويات التنمية

هناك مستويين أساسيين يتعلقان بالتنمية ويتمثلان في: المستوى الوطني والمستوى المحلي.

أ- التنمية الوطنية National Development: ويقصد بها اتخاذ الدولة بالكامل اتجاها لتحقيق التنمية الشاملة في كافة القطاعات والأنشطة الإنتاجية والخدمية كالزراعة والصناعة والصحة والتعليم... مع مراعاة التنسيق والتوازن فيها.[1]إن برامج التنمية تستهدف خلق ظروف التقدم، ويقصد بها العمل على مستوى ثلاث أبعاد أساسية تتمثل في:

- البعد الأول : يتضمن تحقيق الإصلاحات المادية في مجالات الطرق، الإسكان ...
- البعد الثاني: يتضمن الأنشطة الوظيفية في مجالات الصحة والترفيه والتعليم ...
- البعد الثالث: يتضمن العمل المجتمعي ويقصد به تطبيق برامج الحوار الديمقراطي والمناقشة الجماعية لتحديد الحاجات والمشكلات ورسم خطط العلاج.

وتشكل هذه الأبعاد الثلاثة الإطار العام للعمل الإنمائي في المجتمعات.

ويكون إطار العمل الاجتماعي معتمدا مبدأين أساسيين هما:

- تحقيق المشاركة الجماهيرية والاعتماد على مبادرتهم ومواردهم المحلية .

([1])- محمد شفيق، مرجع سابق، ص.20

– تقديم الخدمات الفنية للجماهير بطريقة تشجع المبادرة المحلية والجهود الذاتية وجعلها أكثر فعالية [1].

ومن هنا يتم تحديد دور تنمية المجتمع كأسلوب يمكن أن يدعم التنمية الوطنية والمحلية والإسراع في إنجاز أهدافها المحققة.

ب– التنمية المحلية Local Development: يصطلح على تسميتها بتنمية المجتمع المحلي ويقصد بها العمليات التي يمكن من خلالها تنسيق وتوحيد جهود سكان المحليات مع السلطات الحكومية قصد تحسين مستوى الأحوال الاجتماعية والاقتصادية لتلك المجتمعات المحلية والإسهام في تنميتها.[2] وبما أن التنمية هي كل متكامل يهدف إلى تقوية مواهب المواطن وتعزيز حريته، والقضاء على التحديات التي تواجهه، وتسهيل الحصول على الحاجيات الأساسية وفق مشاريع مبرمجة واقعية، تعمل على استشارته أو مشاركته في الإنجاز أو المحافظة عليها. وبالتالي فإن التنمية المحلية تمس كل القطاعات وتمس الإنسان بكل مكوناته المادية والروحية، وتمس المحيط بكل تفاعلاته .[3]

ثالثا– أنواع التنمية

بما أن التنمية عبارة عن عملية متكاملة تشمل جميع الجوانب سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو إدارية أو ثقافية، ترتب عنه بالتالي وجود دراسات أكاديمية تتناول أنواع التنمية.

أ– التنمية الاقتصادية: وتعرف على أنها العملية التي يتم بمقتضاها الانتقال من حالة التخلف إلى حالة التقدم، على أن هذا الانتقال يقتضي إحداث العديد من التغيرات الجذرية والجوهرية في البنيان والهيكل الاقتصادي، كما تعرف على أنها العملية التي يدخل من خلالها الاقتصاد القومي مرحلة الانطلاق نحو النم والذاتي، وعموما فإن التنمية الاقتصادية هي العملية التي بمقتضاها تتحقق زيادة في متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي على مدار

([1]) - المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية و التنمية المحلية، حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية 2000-2001، ص. 12،11.

([2]) - محمد شفيق، مرجع سابق، ص. 20

([3])- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية و التنمية المحلية، مرجع سابق، ص . 13

الزمن، والتي تحدث من خلال تغييرات في كل من هيكل الإنتاج ونوعية السلع والخدمات المنتجة إضافة إلى إحداث تغيير في هيكل توزيع الدخل لصالح الفقراء[1].

ب– التنمية الاجتماعية: ينبغي الإشارة إلى أنه لا يمكن الفصل بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية لارتباطهما ببعضهما البعض، إذ تعمل التنمية الاجتماعية على خدمة الإنتاج من ناحية وخدمة الإنسان من ناحية ثانية، كما تهدف التنمية الاقتصادية إلى رفع مستوى الدخل من ناحية وإلى توفير فرص متكافئة من الخدمات لأفراد المجتمع من ناحية أخرى، حيث أن الإنسان كهدف رئيسي للتنمية الاجتماعية من أقوى العوامل المؤثرة في التنمية الاقتصادية فهو الوسيلة التي تساعد على تحقيقها وهو الهدف الذي توجه هذه التنمية من أجله [2].وبذلك يمكن تعريف التنمية الاجتماعية بأنها العملية المجتمعة الواعية الموجهة نحو إيجاد تحولات في البناء الاقتصادي- الاجتماعي، تكون قادرة على تنمية طاقات إنتاجية مدعمة ذاتيا، تؤدي إلى تحقيق زيادة منتظمة في متوسط الدخل الحقيقي للفرد، وفي الوقت نفسه تكون موجهة نحو تنمية علاقات اجتماعية سياسية تكفل زيادة الارتباط بين المكافأة وبين كل من الجهد والإنتاجية،كما تستهدف توفير الاحتياجات الأساسية للفرد وضمان حقه في المشاركة وتعميق أمنه واستقراره في المدى الطويل[3].

ج– التنمية السياسية : يمكن تعريفها على أنها تنمية قدرات الجماهير على إدراك مشكلاتهم بوضوح وتنمية قدراتهم على تعبئة كل الإمكانيات المتوفرة لمواجهة هذه التحديات والمشاكل بأسلوب واقعي وعلمي. كما أنها تعني بناء المؤسسات وتوسيع قاعدة المشاركة السياسية . وتعرف كذلك على أنها مجموعة الأفكار التي يمكن أن يدلى بها للمساهمة في تكوين ٍأي عام للتأثير به لدى القرار السياسي وبالتالي فإنها تعني المشاركة في صنع القرار عن طريق مجموعة من الوسائل(الأحزاب، الجمعيات، النقابات...) فالتنمية السياسية هي مستوى متطور من الفكر يبحث عن ترقية علاقة الدولة بالمجتمع. وقد ظهر إلى

([1])- محمد عبد العزيز عجمية،إيمان عطية ناصف،التنمية الاقتصادية "دراسات نظرية و تطبيقية"(الإسكندرية:قسم الاقتصاد ،كلية التجارة،2000) ص. 56

([2])- مقدمة عامة حول التنمية،مرجع سابق ،ص .11

([3])- المدرسة الوطنية للإدارة،البلدية و التنمية المحلية، مرجع سابق، ص10

جانب هذا المفهوم مصطلح "التحديث السياسي"والذي يعني تلك الجهود التي تتوخى تجديد البنيات والمؤسسات السياسية من ناحية وتطوير الثقافة السياسية السائدة من ناحية أخرى، وهذا قصد تعزيز قدرة المجتمع السياسي.

د- التنمية الإدارية: وتركز على تنمية وتطوير الجوانب الإدارية والتنظيمية بهدف جعل التنظيمات الإدارية قادرة على القيام بواجباتها ومهامها الإدارية، ومحور التنمية الإدارية في المقام الأول الإنسان وذلك من خلال إكسابه المعارف والعلوم اللازمة لذلك وبناء قدراته، وفي ذات الوقت العمل على توفير الحاجات الأساسية له، وإذا لم توفر هذه الحاجات عندها لا يكون قادرا على التفكير والإبداع والعمل، باعتبار أن عملية التنمية الإدارية تحتاج إلى كفاءات عالية لتحمل مسؤولياتها من أجل تحقيق التنمية. وبذلك يمكن القول أن التنمية الإدارية عملية مستمرة وشاملة لتغير أنماط السلوك الإداري لرفع كفاءة الإداريين وزيادة فعالية الجهاز الإداري في التنمية.

ه – التنمية الثقافية: وتعتبر عنصرا أساسيا في مختلف مشاريع التنمية، فتنمية المجتمع ثقافيا هو حاجة وضرورة مستمرة ومتواصلة للارتقاء بالمجتمع في مراحله المختلفة وظروفه المتغيرة.

والتنمية الثقافية تعني إدخال الثقافة في منظومة المجتمع، وأن يكون الوعي بالثقافة هو الوعي بالنجاح والتقدم والتطلعات التي نريدها من التنمية الثقافية تتمثل في رفع الحالة الثقافية العامة على صعيد عموم المجتمع، بالإضافة إلى تنمية المواهب والكفاءات والطاقات على اختلافها وكذلك خلق واقع ثقافي متحرك يلمس المجتمع حركته ويعايش تداعياته، فالثقافة تعتبر عاملا جوهريا في دفع عجلة التنمية من خلال الوعي المتزايد بمتطلبات المجتمع ومشكلاته من ناحية ومواجهة تحديات العصر من ناحية أخرى [1].

المطلب الثاني: التنمية المحلية (مقاربة معرفية)

أولا- تعريف التنمية المحلية: نظرا لأهمية موضوع التنمية المحلية فقد حظيت باهتمام الباحثين، وبذلك كانت هناك محاولات عديدة لتعريفها نذكر منها:

---

(1) - مقدمة عامة حول التنمية، مرجع سابق، ص.13 ، ص. 15

لقد عرفت التنمية المحلية بأنها عملية تشجيع المجتمع المحلي على اتخاذ الخطوات التي تجعل حياتهم المادية والروحية أكثر غنى معتمدين في ذلك على أنفسهم فجوهر التنمية هو الكيفية التي يعالج بها المجتمع مشكلاته، و هناك عددا من الأبعاد التي تعبر عن التنمية تتمثل في أنها:

- تركز على الإنسان.
- عملية وليست مجرد حادثة.
- تتطلب التنظيم.
- مدخل ديناميكي لمواجهة المشكلات.

وتعرف التنمية المحلية على أنها تلك العملية التي يمكن من خلالها قيام أهالي المجتمعات الصغيرة من مناقشة حاجاتهم ورسم الخطط المشتركة لإشباعها، ويتم خلالها التركيز على التحرك المجتمعي لحل المشكلات[1].

كما تعرف التنمية المحلية على أنها نوع من تقسيم العمل في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة للمجتمع ككل، وليس معنى ذلك أن التنمية المحلية ينظر إليها من خلال منظور جزء منعزل عن إستراتيجية التنمية بوجه عام، ولكن مشروعية هذه التنمية تنبع من إسهامها في التنمية الشاملة فضلا عن مواجهة مشاكلها المحلية.وينبغي الإشارة إلى أن تقسيم المجتمع إلى أقاليم أو محليات لا يمكن أن يكون تقنيا للسياسة العامة، وإنما هو نوع من بث الفعالية والقدرة على الإنجاز في دوائر أقدر على تطوير الحكم المحلي، ليتمكن من خلال لا مركزية القرار أن يتوصل إلى الفعاليات المباشرة لتنفيذ المشروعات في ضوء الإمكانيات وتحت مظلة المبادئ العامة التي تشكل توجهات التخطيط الشاملة.

ويمكن تعريف التنمية المحلية على أنها " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية

اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة[2].

([1]) -رشاد أحمد عبد اللطيف، أساليب التخطيط للتنمية (الإسكندرية:المكتبة الجامعية، 2002).ص20 ،21

([2])- مريم أحمد مصطفى وإحسان حفظي ، قضايا التنمية في الدول النامية (الإسكندرية دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع،

وهناك تعريف أخر للتنمية المحلية يشير إلى أنها عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية، وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية، وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة[1].

والتنمية المحلية تعتمد أساسا على الجهد المشترك ما بين الحكومة والمواطنين في كل العمليات، حتى تكون الجهود متكاملة ومتناسقة وذات هدف مشترك، فهي عملية تفاعلية تعاونية تبدأ من المجتمع وتنتهي لصالح المجتمع[2].

ومن هذه التعاريف يمكن استخلاص بعض المؤشرات المتعلقة بالتنمية المحلية والتي تتمثل في[3]:

- أنها تعتمد على الجهود الشعبية المحلية.
- أنها تتطلب الجهد المستمر لتحسين أوضاع غير مرضي عنها إلى أوضاع أخرى جيدة.
- التغيير من موضع معين إلى وضع أحسن.
- الاهتمام بجميع الفئات وكافة القطاعات وكل المجالات.

نخلص في الأخير إلى أن التنمية المحلية باعتبارها رافدا ضروريا من روافد التنمية الشاملة، تعتمد أساسا على سكان المجتمع المحلي أنفسهم باعتبارهم اقدر على التعبير عن احتياجاتهم ومشكلاتهم بغرض خدمة المجتمع واستدامة تنميته فهي عملية تغيير تتم بشكل قاعدي من الأسفل، تعطي الأسبقية لحاجيات المجتمع المحلي، ويمكن بواسطتها تحقيق التعاون الفعال بين المجهود الشعبي والحكومي للارتقاء بمستوى الوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا.

2005)، ص. 224

([1])- عبد المطلب عبد المجيد، التمويل المحلي و التنمية المحلية (القاهرة: الدار الجامعية للطبع و النشر و التوزيع،2001) ص.13

([2]) -أحمد مصطفى خاطر ، تنمية المجتمعات المحلية " الاتجاهات المعاصرة – الإستراتيجيات – بحوث العمل وتشخيص المجتمع " (الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، 2005) ،ص. 230

([3])- رشاد أحمد عبد اللطيف، الإطار النظري لتنمية المجتمع المحلي (الإسكندرية:دار الوفاء لدنيا الطباعة و النشر، 2007).ص.19

ثانيا– تطور مفهوم التنمية المحلية

ينبغي الإشارة إلى أن مفهوم التنمية المحلية في الدول النامية بصورته الحالية قد مر بفترة زمنية طويلة لكي يستقر على هذا الوضع الذي وصل إليه.

فمنذ أواخر النصف الأول من القرن العشرين شهدت الدول النامية العديد من برامج ومشروعات التنمية لتطوير الريف، استخدمت في إطارها مصطلحات عديدة مثل "تنمية المجتمع Community Developement" و"التنمية الريفية Rural Developement" و"التنمية الريفية المتكاملة Integrated Rural Developement" وأخيرا "التنمية المحلية Local Developement ".

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح تنمية المجتمع أطلق خاصة عام 1944، عندما رأت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا ضرورة الأخذ بتنمية المجتمع، واعتبارها نقطة البداية في السياسات العامة، كما أوصى مؤتمر كمبردج عام 1948 بضرورة تنمية المجتمع المحلي لتحسين الظروف المعيشية للمجتمع ككل اعتمادا على المشاركة والمبادرة المحلية لأفراد المجتمع. وفي عام 1954 أوصى مؤتمر أشردج Ashridge الذي عقد لمناقشة المشاكل الإدارية في المستعمرات البريطانية بضرورة تنمية المجتمع المحلي كما ساهم في تحديد مدلول لهذه التنمية وعلى مستوى الأمم المتحدة ووكالتها المتخصصة تم التركيز على مفهوم تنمية المجتمع كوسيلة لرفع المستوى المعيشة وتهيئة أسباب الرقي الاجتماعي المحلي، من خلال مشاركة المجتمع الإيجابية ومبادرته الذاتية، علاوة على الجهود الحكومية، وقد كان الهدف من برنامج تنمية المجتمع هو مساعدة القرى على تحديد وإشباع احتياجاتهم في مجال الزراعة، المياه، الصحة، التعليم، الطرق وغير ذلك من الأشغال العامة، بالإضافة إلى الحرف اليدوية أو حتى الصناعات الصغيرة.

والملاحظ أن مفهوم التنمية الريفية قد تزامن مع مفهوم تنمية المجتمع الذي ركز على الجانب الاقتصادي وزيادة الإنتاج الزراعي دون الاهتمام بالجوانب الأخرى كالخدمات الاجتماعية التي تتمثل في التعليم والصحة والإسكان ومياه الشرب النقية والصرف الصحي وغيرها.

وقد أدى هذا التطور في فكر التنمية إلى ظهور مفهوم التنمية الريفية المتكاملة الذي عبر عنه تقرير البنك الدولي عام 1975 عندما ذكر أن التنمية الريفية عملية متكاملة أو إستراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف، من خلال زيادة الإنتاج الزراعي وإنتاج صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة وتحسن الخدمات الصحية والتعليمية والاقتصادية والإسكان.

ولأن مفهوم التنمية الريفية المتكاملة كان يركز فقط على المناطق الريفية دون ربطها بتنمية المناطق الحضرية، أصبح بالتالي هناك مفهوم جديد للتنمية يشمل ليس فقط تنمية المناطق الريفية، ولكن أيضا تنمية المناطق الحضرية، وهو مفهوم " التنمية المحلية" بحيث أصبحت التنمية هنا تتجه إلى الوحدات المحلية سواء أكانت ريفية أو حضرية[1].

ثالثا– القائمون بالتنمية المحلية

إن الحديث عن التنمية المحلية يتطلب بالضرورة توضيح الجهات المسؤولة أو القائمة بالتنمية المحلية، ويمكن تحديدها في: البلدية، الولاية، الخواص.

أ– البلديـــــة

للمجلس الشعبي البلدي صلاحيات في كل المسائل المتعلقة بالبلدية، حيث أنه يساهم في تنفيذ المخطط الوطني للتنمية ومن جهة أخرى وضع مخطط محلي ينسجم في أهدافه مع المخطط الوطني ويستجيب لحدود الموارد والوسائل المتاحة.

– في الميدان الاقتصادي والاجتماعي يتمتع المجلس بصلاحيات واسعة.

– في ميدان التهيئة والإسكان تقوم البلدية بتحديد الاحتياجات، وتضع البرامج وتنفذها مع المساعدة التقنية والمالية للدولة حتى تضع مخطط التعمير.

– في الميدان الصناعي والحرفي يمكن للبلدية التدخل عن طريق الاستغلال المباشر أو عن طريق الامتياز.

---

(1)- عبد المطلب عبد المجيد، مرجع السابق، ص .14 ، 15

- في الميدان السياحي فإن البلدية مكلفة بتثمين كل المجهودات التي من شأنها تشجيع السياحة المحلية، من خلال إمكانية خلق مؤسسات ذات طابع سياحي أو تشترك مع مؤسسات خاصة.

- في ميدان النقل والمواصلات فإن البلدية تنظم المحطات وتتكفل بالنقل المدرسي.

- في الميدان الثقافي والاجتماعي فتتمتع البلدية بمهام تنشيط الحياة الثقافية بمساعدة الجمعيات الثقافية والاجتماعية(1).

ب- الولايـــة

تقوم الولاية بالتنمية المحلية في عدة ميادين نذكر منها:

- الصناعة، حيث أن الولاية تساهم في خلق وتهيئة المناطق الصناعية، يمكنها أن تسير المرافق العمومية الخاصة بالمسافرين، واتخاذ التدابير التي من شأنها تطوير الهياكل الطاقوية والمتعلقة بالمياه وشبكات الطرق...

- السكن، تضمن الولاية تسيير الأملاك العقارية، وتأخذ على عاتقها تشجيع المبادرات الموجهة لتحسين وتطوير النشاطات المتعلقة ببناء السكنات في نطاقها الإقليمي .

- إضافة إلى ذلك تتكفل الولاية بتنسيق نشاطات البلديات، وتقوم بعمليات استثمارية (بناء السكنات، إنشاء هياكل مدرسية وصحية...) وتسجل في برامجها كل المنشآت أو النشاطات التي تتعدى إمكانيات البلديات.

- كما تتدخل الولاية بوصفها أمرا بالصرف بالنسبة للبلديات فينا يتعلق ببرامج التنمية والتجهيز الممولة.

ج - الخواص

يمكن للبلدية أن تلجأ إلى أسلوب "عقد الامتياز" في تسيير ممتلكاتها أو تحقيق أهداف المرفق العام والغرض المتوخى منه هو تحقيق بعض البرامج التي تندرج ضمن صلاحيات البلدية، من خلال طرف أخر (خاص)، وتبقى البلدية تملك امتيازات عديدة في هذا الأسلوب من تسيير واستغلال المرافق العمومية المحلية.

---

(1) -المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية و التنمية المحلية، مرجع سابق، ص 18.

ويعتبر عقد الامتياز أحسن أسلوب لتسيير ممتلكات البلدية ومرافقها العامة لكونه يقدم عدة امتيازات:

– تبقى البلدية بعيدة عن التسيير والاستغلال المباشرين، مما يجنبها أخطاء وحالات قد تسبب لها في منازعات مع الغير.

– عقد الامتياز يعطي للبلدية صلاحيات ممارسة السلطات العمومية، بحيث تملك حق الرقابة

وتغيير أحكام العقد، كما تملك حق فسخه أو تغيير بنوده.

– عدم تدخل البلدية في الاستغلال والتسيير، يجعلها تقلص من المصاريف المرتبطة بالتسيير، إضافة إلى أنها تستفيد من مدا خيل مضمونة بما يعزز من مواردها.

– تخلي البلدية عن استغلال وتسيير المرافق العمومية يجعلها تتجه نحو تكفل حقيقي بمهامها الأساسية كسلطة عمومية وأداة مراقبة وتنظيم.

وبذلك يمكن القول أن نظام الامتياز هو الأسلوب الأمثل للبلدية وهو الأقرب إلى نظام الخوصصة للنشاطات ذات الطابع المحلي [1].

ويمكن أن نشير إلى أهم النشاطات التي يمكن للبلدية خوصصتها عن طريق الامتياز[2]:

– تسيير وصيانة وتجديد مختلف الشبكات (شبكات المياه، صرف المياه، الإنارة، الطرقات، التطهير والتصفية...).

– جمع القاذورات ونظافة المحيط.

– ترميم وصيانة ممتلكات البلدية. استغلال الأسواق ومختلف النشاطات الفلاحية والصناعية أو التجارية والحرفية ذات الطابع المحلي.

---

(1) -المدرسة الوطنية للإدارة، المرجع سابق، ص. 19

(2)- العمري بوحيط، البلدية:إصلاحيات، مهام و أساليب (الجزائر: شركة زاعياش،1997) ص. 48

الفصل الثاني:
واقع التنمية المحلية في الجزائر

تمهيد:

تعتبر التنمية المحلية رافدا من روافد التنمية الوطنية الشاملة، وتعتبر الجماعات الإقليمية الهيئتان اللتان تتأسس على قاعدتيهما العمليات الإنمائية نظرا لسهولة اتصالهما بالميادين المراد تنميتها. وإن أخذ التنمية بعدا محليا يتطلب توضيح وضبط الإطار التنظيمي الذي تمارس فيه لأن اختلاف مستويات التنمية يترتب عليه اختلاف مستويات التنظيم الإداري، وفي الجزائر تعتبر البلدية والولاية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، وهنا ينبغي الوقوف عند واقع التنمية المحلية من خلال التطرق إلى الإطار المؤسساتي الذي ينظم تسيير الجماعات المحلية والتعرف على دور الجماعات المحلية كفاعل أساسي في مجال التنمية واستخلاص أهم التحديات التي تواجه الجماعات المحلية في مجال سياستها الإنمائية.

المبحث الأول: فواعل التنمية المحلية في الجزائر

إن التنمية تحتاج إلى تنظيم والتنظيم يحتاج إلى حركة وفاعلية تتمثل في الإدارات التي تقوم بمهام التخطيط والتوجيه والرقابة، وعلى هذا الأساس يكون للمحليات الحق في إدارة شؤونها المحلية ووضع الخطط والتنظيمات الكفيلة بتحقيق أهداف الإدارات والمصالح المحلية.

المطلب الأول: الولاية بين اللامركزية وعدم التركيز الإداري

تعرف الولاية على أنها جماعة إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، وهنا يتضح لها الطبيعة القانونية المزدوجة للولاية، والتي ينتج عنها استخدام أسلوبي اللامركزية وعدم التركيز الإداري في آن واحد.

أولا – أسلوب اللامركزية

تنص المادة الأولى من القانون 90 – 09 المتعلق بالولاية بأن هذه الأخيرة تعتبر جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي[1]، وبذلك فإن تصنيف الولاية على أنها جماعة إقليمية، والاعتراف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي يجسد فكرة اللامركزية الإقليمية[2] .

وبذلك فهي خلية لتجسيد اللامركزية وهذا حسب ما جاء في المادة الثامنة الفقرة الأولى والتي تنص على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، حيث يمثل المجلس الشعبي الولائي هيئة المداولة في الولاية[3]، وبذلك فهو يجسد الطبيعة اللامركزية لها، ويجسد مبدأ ديمقراطية الإدارة العامة، ومبدأ المشاركة الشعبية في الدولة الجزائرية على مستوى الولاية.

وبالنسبة لتشكيل المجلس الشعبي الولائي فإنه يختلف من ولاية إلى أخرى في عدد الأعضاء وهذا باختلاف عدد السكان، وذلك بعد إجراءات انتخابات محلية تشارك فيها

([1]) - المادة 01 من القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية

([2]) -Khelloufi. Réflexions sur la décentralisations a travers l'avant projet de code de la wilaya, revue Algérienne des science juridiques Economiques et politiques1 (2005) :p .84

([3]) - المادة 08 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية.

مختلف الأحزاب السياسية عن طريق قوائم تضم أسماء المرشحين، ويترأس المجلس رئيسا يتم انتخابه في إطار المجلس الشعبي الولائي عن طريق الاقتراع السري وبالأغلبية المطلقة، وفي حالة عدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الدور الأول من الاقتراع تجرى دورة ثانية أين يتم الانتخاب عن طريق الأغلبية النسبية، أما إذا كان تساوي في الأصوات يتم انتخاب أكبر المرشحين سنا، غير أنه غالبا ما يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الفائزة بأكبر المقاعد في المجلس.

ويتجسد عمل المجلس في إطار المداولات، التي يتم المصادقة عليها بأغلبية الأعضاء المكونين له، وفي حالة تساوي الأصوات يرجح صوت الرئيس وتكون المداولات في إطار اختصاصات المجلس الشعبي الولائي، والتي جاءت في الباب الثالث من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية والمتمثلة في الميادين الآتية:

- الصلاحيات العامة.
- مخطط الولاية.
- الفلاحة والري.
- الهياكل الأساسية الاقتصادية.
- التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني.
- النشاط الاجتماعي.
- السكن [1].

وما ينبغي الإشارة إليه هو ضعف تطبيق اللامركزية على مستوى الولاية، حيث يعتبر المجلس الشعبي الولائي من الناحية النظرية الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه، غير أن وجود رمزي من الناحية العملية، خاصة أمام هيمنة الوالي على الولاية من خلال الصلاحيات

([1]) – المدرسة الوطنية للإدارة، مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2001 – 2002، ص. 17.

الواسعة الموكلة إليه باعتباره ممثل للدولة أو الولاية والتي جعلته السلطة الأولى على مستوى الولاية نظرا لأنه يتولى [1]:

– الإعداد المسبق للميزانية ولكل القضايا التي تعرض على المجلس الشعبي للولاية.

– تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها من المجلس الشعبي الولائي وهو الآمر بالصرف.

– المشاركة في تحديد جدول أعمال المجلس الشعبي الذي لا يدعى للانعقاد من قبل رئيسه إلا بعد مشاورته مع الوالي.

– تنفيذا لمداولات المجلس الشعبي يصدر قرارات تنفيذية ويوقع العقود والصفقات لحساب الولاية، ويمثلها أمام القضاء.

– يقوم بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية.

– يقدم عند كل دورة عادية للمجلس الشعبي تقريرا حول حالة تنفيذ المداولات وكذا متابعة الآراء والمقترحات التي أبداها المجلس.

– يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية.

– يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء كمدعية أو مدعى عليها.

– يتولى إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ثروة الولاية باسم الولاية وتحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي.

– يسهر على إشهار مداولات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله.

– يسهر على تنصيب وحسن سير المرافق العمومية للولاية ويتولى تنشيط الأعمال ومراقبتها.

([1])- مسعود شيهوب، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني 02 (2003) : ص. 21، 22

من خلال هذه الصلاحيات المسندة للوالي يتضح جليا استبعاد المجلس الشعبي الولائي إلى حد كبير في مجال التنمية، وهذا يدعو للتساؤل عن دور رئيس المجلس الشعبي الولائي كهيئة منتخبة، كما أن هذه الصلاحيات تجعل من الولاية جهازا تابعا للوالي، لا يتحرك إلا بإيحاء منه.

ثانيا– أسلوب عدم التركيز الإداري

يقصد بأسلوب عدم التركيز نقل الصلاحيات من المركز لأعوان يمثلون الدولة ويتصرفون باسمها على المستوى المحلي[1]. وبناءا على ما جاء في المادة 92 من قانون الولاية فإن الوالي يعتبر ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، يقوم بتنفيذ قرارات الحكومة وكذا التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء[2]. وبذلك تسند له اختصاصات هامة في العديد من المجالات:

– **المجال السياسي:** يقوم بإعلام السلطة المركزية والوزراء على إنفراد بالحالة الاقتصادية والإدارية والاجتماعية والسياسية في الولاية، ويستعين بهذا الغرض بمصالح الأمن الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحريات وإعداد التقارير اللازمة.

– **المجال الإداري:** يعمل على تنفيذ القانون واحترامه وحماية الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين وتنفيذ تعليمات الحكومة وتوجيهاتها ويقوم بتسيير الأموال العقارية للدولة في إقليم الولاية وكذا تسيير معظم الجهاز الوظيفي في الولاية ما عدا أولئك الإطارات الذين يخضع تسييرهم بالسلطة المركزية [3].

كما يقوم بتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في إقليم الولاية باستثناء بعض القطاعات والتي تتمثل في العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية،

([1])- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية مهام وصلاحيات واقع وآفاق، إعداد طلبة السنة الرابعة ، فرع إدارة محلية، 1998 – 1999، ص. 18

([2])- المادة 02 من قانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية

([3])- مسعود شيهوب، " اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص. 22

وعاء الضرائب وتحصيلها، الرقابة المالية للنفقات العمومية، إدارة الجمارك، مفتشية العمل، مفتشية الوظيف العمومي، الوظائف التي يتجاوز نشاطها إقليم الولاية [1].

– **المجال المتعلق بالرقابة:** حيث يمارس الوالي سلطات الوصاية على البلديات والمؤسسات العمومية المحلية المتواجدة في إقليم الولاية، بالإضافة إلى ممارسة سلطات الرقابة الرئاسية على مجموع موظفي الولاية وعلى رؤساء البلديات بخصوص صلاحياتهم كممثلين للدولة، وعلى مديري المصالح الخارجية بوصفه ممثلا للوزراء الذين يتبعونهم.

– **المجال القضائي:** إذ يتولى الوالي سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستعجالية في حالة ارتكاب جناية أو جنحة ماسة بأمن الدولة، إذ يقوم بجميع أعمال الضبط القضائي (كالتفتيش، القبض على الجناة، تسليم المجرمين للمحاكمة...)

– **المجال المتعلق بالحماية المدنية:** إذ يعتبر المسؤول عن إعداد و تنفيذ إجراءات الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا، كما يتولى الإشراف على أعمال مصالح الأمن في الولاية و توضع تحت تصرفه تشكيلات الدرك الوطني المتمركزة في الولاية عن طريق التسخير في الظروف الاستثنائية، كما يسهر على إعداد وإتمام وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية، ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والأملاك [2].

إضافة إلى اختصاصات الوالي بصفته سلطة لعدم التركيز عقد خطي هذا الأخير باهتمام واسع من خلال التنظيم الذي يهتم بالمديريات على مستوى الولاية والتي تعتبر مصالح خارجية، تمثل كل منها الوزارة المعنية على المستوى المحلي وتتكفل كل منها بقطاع معين، وعليه فإنها تعتبر فاعلا في النشاط العمومي المحلي وتتمثل أهم هذه المديريات في:

– مديرية التخطيط والتهيئة الإقليمية.

– مديرية التعمير والبناء.

---

(1)- فريدة قصير مزياني ، مبادئ القانون الإداري الجزائري (باتنة: مطبعة عمار قرفي ، 2001) ، ص. 207

(2)- مسعود شيهوب، "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص. 23

- مديرية السكن والتجهيزات العمومية.
- مديرية السياحة.
- مديرية المصالح الفلاحية.
- مديرية التربية.
- مديرية البيئة.
- مديرية الصحة والسكان.
- مديرية النشاط الاجتماعي في الولاية.

وتعتبر الدائرة كذلك هيئة تجسد عدم التركيز الإداري على المستوى المحلي، وتعد هيئة إدارية لكنها ليست إدارة محلية مستقلة، كونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها أي استقلال إداري أو مالي، ويعتبر رئيس الدائرة متصرف إداري يتبع وزير الداخلية، إذ يعين بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة ويمارس صلاحياته تحت السلطة الرئاسية للوالي، حيث يتولى:

- العمل على تقريب الإدارة العامة وأعمالها من مواطني الدائرة.
- القيام بتطبيق القوانين والأنظمة.
- تطبيق توجيهات الحكومة.
- الإشراف على تسيير المصالح الإدارية في الدائرة والمؤسسات العمومية[1]..

كما يمثل رئيس الدائرة الدولة في إقليم الدائرة، فيقوم برفع التقارير إلى الوالي لإبلاغه بكل قضية هامة سواء أكانت سياسية أو إدارية أو اقتصادية، وتعد الدائرة همزة وصل بين البلدية والولاية باعتبارها جهاز إداري غير مستقل عن الولاية، يساعدها في أداء مهامها ويخفف عنها العبء ويعمل تحت إشرافها ويمكن اعتبارها بذلك فاعل من فواعل التنمية المحلية.

---

(1)- فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص. 208

المطلب الثاني: البلدية وتكريس الازدواج الوظيفي

تعتبر البلدية الجماعة الإقليمية القاعدية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وهذا إن ذل على شيء فإنه يدل على استقلالية البلدية عن الدولة سواء من ناحية التسيير أو من الناحية المالية، وهذا في إطار ما يعرف باللامركزية، غير أنه خول لها صلاحيات تقوم بها باسم الدولة في إطار عدم التركيز الإداري.

أولا- تكريس اللامركزية

تنص المادة 47 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالبلدية بأن الهيئة التنفيذية تتشكل من رئيس المجلس الشعبي البلدي، يمكن أن يساعده في ذلك نائب أو أكثر، تكلف هذه الهيئة بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدي[1]. وينتخب رئيس المجلس الشعبي من طرف زملائه في القائمة المتحصلة على أغلبية الأصوات، ويتم تعيينه بعد ثمانية أيام من الإعلام عن نتائج الانتخابات، وقد حددت عهدته بـــ 5 سنوات، ويمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي صلاحياته باسم البلدية ولصالحها، وهذا بمساعدة مجلس منتخب يضم أعضاء ممثلين لأحزاب سياسية مختلفة. ويعقد المجلس أربع دورات في السنة مع إمكانية عقد دورات استثنائية بدعوة من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ثلث أعضاء المجلس، ويعتبر المجلس الشعبي البلدي كجهاز تتجسد من خلاله اللامركزية سواء الإقليمية وهذا من خلال قيامها على أساس جغرافي يتمثل في إقليم البلدية، أو الإدارية والتي تقضي أساسا تحويل الصلاحيات من المركز إلى المستوى المحلي، وتستمد الشرعية من الانتخابات وتمارس هذه الصلاحيات في إطار التمتع بالشخصية المعنوية (المجالس الشعبية البلدية) هذا ما يخول المجلس الشعبي البلدي معالجة كل الشؤون الناجمة عن الصلاحيات المسندة عن البلدية من خلال مداولاته[2].

وباعتبار رئيس المجلس الشعبي البلدي أعلى هيئة على مستوى البلدية وكعضو منتخب من طرف المواطنين وكذا من طرف زملائه داخل القائمة الحزبية الفائزة بالأغلبية في الانتخابات، فإن ذلك يعطي له اختصاصات متعددة ومتنوعة بوصفه سلطة محلية، ويصبح

([1])- المادة 47 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية

([2]) - المدرسة الوطنية للإدارة، مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية، مرجع سابق، ص. 19

بذلك وسيطا بين المواطن والإدارة المركزية وينقل بالتالي انشغالاته إلى المركز. وعموما فإن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للبلدية متعددة ومتنوعة يمكن إيجازها فيما يأتي[1]:

- استدعاء المجلس الشعبي البلدي للانعقاد.
- تحضير جدول أعمال المجلس.
- رئاسة الجلسات وإدارة المناقشات.
- إعداد وتنفيذ الميزانية البلدية.
- تمثيل البلدية في جميع أعمالها المدنية والإدارية وتمثيلها في كل التظاهرات والاحتفالات.
- يقدم باسم البلدية وتحت مراقبة المجلس جميع الأعمال الخاصة على الأموال والحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية وإدارتها.
- إبرام العقود والصفقات وقبول الهدايا والوصايا.
- إبرام المناقصات والمزايدات الخاصة بالأشغال البلدية والإشراف على حسن تنفيذها.
- رفع الدعاوي لصالح ولحساب البلدية وتمثيلها أمام القضاء.
- اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالطرق البلدية.
- السهر على صيانة المحفوظات.
- تسيير موظفي البلدية.
- تسيير إيرادات البلدية، والإشراف على المحاسبة البلدية، وهو الآمر بالصرف.
- يقوم بتنصيب المرافق العمومية ويسهر على حسن سيرها.

(1) - مسعود شيهوب، " اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية " ، مرجع سابق ، ص. 18

ثانيا – تكريس عدم التركيز الإداري

يبرز العمل بعدم التركيز الإداري على مستوى البلدية من خلال المهام المنوطة برئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة، ويمكن عرض هذه المهام فيما يأتي:

-تنص المادة 69 الفقرة 02 من القانون رقم 90 – 08 المتعلق بالبلدية على أن يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تحت سلطة الوالي السهر على حسن سير النظام والأمن العمومي وعلى النظافة العمومية[1]. ويتخذ الإجراءات الاحتياطية الضرورية والوقائية لضمان سلامة الأشخاص والأموال في الأماكن العمومية، ويعتمد رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بمهامه المتعلقة بالأمن على هيئة الشرطة البلدية ويمكنه طلب تدخل قوات الشرطة أو الدرك المختصة إقليميا عند الحاجة [2].

-تنص المادة 69 الفقرة 1 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية على تولي رئيس المجلس الشعبي البلدي نشر وتنفيذ القوانين والتنظيمات عبر تراب البلدية، إضافة إلى السهر على تنفيذ إجراءات الاحتياط والوقاية والتدخل فيما يخص الإسعاف وكل مهمة منوطة به بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها وهذا من خلال الفقرة 3 من نفس المادة من القانون المتعلق بالبلدية [3].

-تنص المادة 68 من قانون البلدية على أن "لرئيس المجلس الشعبي البلدي، صفة ضابط الحالة المدنية، وصفة ضابط الشرطة القضائية" [4]. إذ يباشر اختصاصات الحالة المدنية في نطاق إقليم البلدية كالإجراءات المتعلقة بالزواجات والطلاقات والولادات والوفيات، وتسجيل الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، ويجوز لرئيس المجلس أن يفوض هذا الاختصاص إلى نائب أو موظف بالبلدية. كما يباشر الاختصاصات المتعلقة

([1])- المادة 69 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

([2])- فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص. 231

([3])- المادة 69 من القانون رقم 90 – 08 المتعلق بالبلدية

([4])- المادة 68 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

بالضبط القضائي من خلال البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها في حالة عدم بدء تحقيق قضائي بشأنها.

ما يمكن قوله في الأخير أنه بالرغم من أهمية الازدواج الوظيفي الذي تتمتع به الجماعات المحلية في مجال السياسات التنموية، وبالرغم من الإدراك لأهمية الدور المحوري الواجب استمراره للسلطة المركزية في مجال صياغة الأهداف الوطنية الكلية السياسات العامة لتحقيقها، إلا أنه في مقابل ذلك ينبغي إدراك أهمية دور المحليات في صياغة خطط تنميتها في إطار الأهداف الوطنية والسياسات العامة وتحمل مسؤولية تنفيذها بمشاركة شعبية منظمة تتسع لكل القوى الفاعلة في المجتمع المحلي وتتعمق لتشمل مراحل عملية التنمية كافة.

المطلب الثالث: ميكانيزمات تنفيذ السياسات التنموية المحلية

لا يمكن إقامة سياسات تنموية محلية في ظل غياب الأطراف أو الهيئات المعنية التي تقوم بها ونقصد هنا الجماعات المحلية، غير أن هذه الهيئات لا تستطيع القيام بالدور المنوط بها في ظل غياب الآليات التي تعمل من خلالها على توفير الحاجيات الأساسية لمواطنيها التي تعتبر غاية التنمية الحقيقية.

أولا– الأدوات المالية

تعتبر الوسائل المالية ذات أهمية كبيرة، إذ من خلالها يكون للجماعات المحلية القدرة على ترجمة أهدافها، فكلما توفرت المصادر المالية كلما تمتعت هذه الجماعات باستقلالية عن السلطة المركزية في تنفيذ سياستها التنموية، وتنقسم الوسائل المالية إلى وسائل داخلية وأخرى خارجية.

أ– الوسائل الداخلية الذاتية: وتشمل الجباية المحلية، التمويل الذاتي، مداخيل الأملاك.

فالجباية المحلية تحتل مكانة مهمة في المصادر الخاصة للجماعات المحلية، إذ تشكل ومنذ وقت بعيد المصدر الأساسي لتمويل نشاطها **(1)**. وتمثل الإيرادات الجبائية على مستوى

(1)- هشام بن ورزق، " البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية " ، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 15 (2006) : ص. 8

الجماعات المحلية أكبر المداخيل الذاتية، ويمكن تقسيم الموارد الجبائية حسب الطرف المنتفع إلى [1] :

ضرائب توزع لصالح الدولة والجماعات المحلية، ضرائب توزع بين الجماعات المحلية، ضرائب لصالح البلدية فقط.

أما التمويل الذاتي فيعرف على أنه اقتطاع تقوم به الجماعات المحلية من إيرادات التسيير لفائدة التجهيز والاستثمار، ويحدد نسبة الاقتطاع قرار وزاري مشترك بالنسبة لميزانية البلديات وقرار وزاري بالنسبة لميزانية الولايات ويتراوح عموما بين 10 % و20 % من مجموع الإيرادات[2] ويعتبر التمويل الذاتي ذا فائدة اقتصادية للجماعات المحلية بصفة عامة حيث يشجعها على الاستثمار انطلاقا من مواردها الذاتية دون انتظار إعانات الدولة.

وبالنسبة لمداخيل الأملاك فتعني الإسهامات المقدمة من الأشخاص للجماعات المحلية في مقابل الاستفادة من خدمة معينة، وتتمتع الجماعات المحلية في مداخيل الأملاك المتنوعة تتمثـــل في[3]: تأجير العمارات والبنايات، حقوق الطرق والتوقف، بيع المحاصيل، ناتج الحضيرة العمومية.

ب- الوسائل الخارجية

بغرض الاستجابة للحاجيات المحلية في مجال التنمية، وضعت الدولة وسائل خاصة لتمويلها وذلك تكريسا لمتطلبات اللامركزية وتتمثل هذه الوسائل في:

- **مخططات التنمية البلدية:** تعتبر مخططات البلدية للتنمية أداة لتنفيذ سياسة التهيئة العمرانية والتوازن الجهوي والتنمية المحلية، ولكل بلدية مخطط تنموي وتمويل كلي من ميزانية الدولة. وتمثل المخططات البلدية للتنمية أداة فعالة للتخطيط الإقليمي على المستوى المحلي، كما أنها تولد موارد تمويل هامة لدى السلطات المحلية، فالهدف منها:

---

(1) - المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية مهام وصلاحيات واقع وآفاق، مرجع سابق، ص. 45 -47

(2)- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 41

(3) - المدرسة الوطنية للإدارة ، البلدية مهام وصلاحيات واقع وآفاق ، مرجع سابق ، ص. 50

- تطوير المبادرات المحلية والبحث عن حلول لمشاكل الجماعات المحلية دون اللجوء إلى الوصاية.

- محو الإختلالات الجهوية بين البلديات.

- التقليل من الزحف الريفي.

- الترقية الاقتصادية والاجتماعية للمناطق النامية.

وتنجز هذه المخططات بمراحل سنوية، حيث أنه على كل بلدية القيام بإنجاز مشاريع عند إعداد المخطط وترتب العمليات حسب الأولوية.

ويحدد الإطار التنظيمي لمخططات التنمية البلدية والهياكل والمؤسسات التي تساهم في إنجازها والمصادقة عليها وتنفيذها ومتابعتها[1]:

- المجلس الشعبي البلدي.

- رئيس المجلس الشعبي البلدي.

- القابض البلدي.

- رئيس الدائرة من خلال التنشيط والتنسيق بين البلديات.

- اللجنة التقنية المنشأة على مستوى الدائرة.

- أمين خزينة الولاية (محاسب الدولة تعينه وزارة المالية).

- الأقسام التقنية.

- مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، دورها ومتابعة المشاريع.

- مديرية المجالس التنفيذية للولاية ودورها وضع مخطط بياني قطاعي للتنمية وكذا التنسيق والمساعدة التقنية.

- الوالي هو الآمر بالصرف الرئيسي.

([1])– المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق، ص.39،40

– وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية الدراسات والتنمية المحلية وهي وصاية الجماعات المحلية، دورها تنشيط، دراسة ومتابعة مخطط التنمية المحلية وبرامج التنشيط المحلي.

– وزارة المالية تضمن التوازن الميزاني والمراقبة المالية.

– الوزارة المنتدبة المكلفة بالتخطيط، كمسير لميزانية الدولة للتجهيز وتوازن الاقتصاد الكلي والتقديرات.

– **البرامج القطاعية للتنمية:** تهتم بتحديد احتياجات مختلف القطاعات، ويتم تمويلها من طرف السلطة المركزية، وهي تهتم بالمشاريع الضخمة وهذه المخططات يسجلها وينفذها الوالي، وتعد من بين المصادر التمويلية لتدخل الجماعات المحلية (خاصة الولاية) للحفاظ على صورة الوسط الحضري، وهنا تستفيد هذه المخططات من المبالغ المخصصة في البرامج الوطنية للتنمية التي تخصص إعتمادات مالية إجمالية وشاملة دون تدقيق [1].

– **الصندوق المشترك للجماعات المحلية:** عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طبيعة إدارية، والملاحظ أن إعانة الصندوق مركزية باعتباره تحت وصاية وزارة الداخلية، كما أن إعانته مشروطة ويراعي مساحة الجماعات المحلية ووضعية الممتلكات المنتجة ومعدل النمو بالإضافة إلى الإجراءات المتعلقة بمنح الإعانة وضرورة تماشيها مع المخطط الوطني[2]. وقد لجأت الدولة لإنشاء هذا الصندوق لتدعيم الجماعات المحلية ذات الإيرادات الضعيفة بهدف تكريس التضامن المالي ما بين الجماعات المحلية[3]، بغية الوصول إلى استقرار ولو نسبي لموارد الميزانيات المحلية، ويتكفل الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالمساهمة في تمويل التنمية بتخصيص إعانات سنوية للولايات والبلديات [4]، ويتكون من صندوق الضمان وصندوق التضامن:

---

(1)- المدرسة الوطنية للإدارة النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق، ص. 41

(2)- هشام بن ورزق، مرجع سابق، ص. 16

(3)- عيسى مرزاقة، " معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل "، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 14 (2006): ص. 198

(4)- المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق، ص. 41

أ– صندوق الضمان: يوجه أساس للبلديات والولايات لضمان تقديرات الرسوم والضرائب المباشرة وغير المباشرة ويتمثل دوره في:

– الدفع المنتضم للبلدية عند ظهور إختلالات في التقديرات الجبائية التي تتضمنها ميزانية البلدية.

– المساعدة في تدارك تخفيضات القيم التي لم يتسن تحصيلها من خلال الضرائب المباشرة خلال السنة المالية[1].

ب– صندوق التضامن: يتمثل دوره في[2]:

–دفع الضرائب المحصلة والموارد المشتركة بين الجماعات المحلية.

– منح الإعانات الناتجة عن الظروف الاستثنائية كالكوارث والحوادث الطارئة.

– **القروض البنكية:** يمكن للجماعات المحلية اللجوء إلى المؤسسات المالية للحصول على قرض بنكي وهذا ما تأكده المادة 146 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية. وبدأت فكرة تمويل التنمية المحلية عن طريق قروض بنكية باستثناء الصندوق الوطني للتوفير والاحتياط ثم البنك الجزائري للتنمية ثم بنك التنمية المحلية. غير أن الظروف تغيرت مع تأزم الظروف الاقتصادية وتزايد الاحتياجات المالية للجماعات المحلية منذ 1986 وصدور القانون 86-12 المتعلق بالبنوك، والقانون 90-10 المتعلق بالنقد والقرض الذي أكد على ضرورة أن يكون القرض البنكي فعال ومربح، غير أن الجماعات المحلية تواجه عراقيل في الحصول على قرض بنكي لتمويل التنمية المحلية من خلال أن القانون يحد من إمكانية لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي دون الحصول على الوسائل الكفيلة بضمان تسديده نظرا للوضعية الحالية للمالية المحلية من تراكم الديون وتزايد الإختلالات. كما أن العائق الأكبر أمام لجوء الجماعات المحلية للقرض البنكي يبقي نسبة الفائدة، وكذا معاملة البنوك لها كأي زبون أخر دون منحها تسهيلات خاصة.

([1])- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية مهام وصلاحيات واقع و آفاق، ص. 4

([2])- المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق، ص.42

ثانيا– الوسائل البشرية

لا يمكن تحقيق تنمية محلية دون قيام مؤسسات فعلية تقوم بها، غير أن هذه المؤسسات وحدها لا تكفي دون وجود وسائل مالية وأخرى بشرية باعتبارها الركيزة الأساسية لقيام المؤسسات بإعداد وتنفيذ سياستها التنموية ومن بين الوسائل البشرية نجد:

– المخطط السنوي لتسيير الموارد البشرية

في إطار تسيير المسار المهني للموظفين والأعوان العموميين في الدولة المنصوص عليهم في المادة 06من المرسوم التنفيذي رقم 95-126 يتعين على المؤسسات والإدارات العمومية أن تعد مخططا سنويا لتسيير الموارد البشرية تبعا للمناصب المالية المتوفرة، ووفقا للأحكام القانونية الأساسية والتنظيمات المعمول بها والغرض من التسيير المنصوص عليه، نجد الفقرة السالفة الذكر هو ضبط العمليات التي يجب القيام بها خلال السنة المالية لا سيما ما يتعلق بالتوظيف والترقية، التكوين وتحسين المستوى وتحديد المعارف، الإحالة على التقاعد [1].

تشترك في ضبط مخطط التسيير المذكور، الإدارة المعنية ومصالح السلطة المكلفة بالتوظيف العمومي لمجرد تحديد عدد المناصب المالية وقبل الشروع في تنفيذه ويتم ويعدل حسب الأشكال نفسها. أما فيما يخص موقع برنامج التكوين، فنميز ثلاث جوانب هي:

- تكوين داخلي بعيدا عن العمل.
- تكوين داخلي أثناء العمل.
- تكوين خارجي.

ما يمكن قوله في الأخير أن الواقع الميداني لأنماط تسيير الشؤون العمومية على المستوى المحلي أبرز عجزا واضحا في تنفيذ السياسات التنموية ويرجع ذلك أساسا إلى نقص الوعي وضعف الوسائل التي تضطلع بها، فالسياسات العامة الناجعة بشكل عام ونخص بالذكر هنا السياسات العامة المحلية تتطلب نمطا خاصا من التسيير الفعال والناجع، يقوم على

([1])- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 46

ضبط الموارد البشرية والمادية والمالية وترشيد النفقات حسب الخيارات والأوليات بما يحقق الصالح العام، السياسات العامة بهذا المعنى تشكل شرطا ضروريا لنجاح الحكم الراشد.

المبحث الثاني: صلاحيات الحكم المحلي كفاعل أساسي في التنمية المحلية

يعتبر قانوني البلدية والولاية 08-09 على التوالي لسنة 1990، يعتبر البلدية والولاية جماعتان إقليميتان لامركزيتان تتمتعان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، بما ينجر عنه من اختصاصات موجود في القانون، بينما لم يكن الأمر كذلك من قبل، حيث أن تحديد صلاحيات الجماعات المحلية كانت تتم بموجب مراسيم وتنظيمات، وما يمكن ملاحظته أن التشريع الجزائري جعل من الجماعات المحلية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، وهو ما سنستشفه من خلال التطرق إلى دور كل من الولاية والبلدية في هذا المجال.

المطلب الأول: دور الولاية في مجال التنمية المحلية

تعتبر الولاية فاعل أساسي في مجال التنمية المحلية، ويتحدد دورها من خلال القانون الولائي، بحيث تسند لها جميع الأعمال المتعلقة بالتنمية سواء أكانت اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو بيئية أو تهيئة إقليم الولاية... ويمكن تحديد دور الولاية من خلال العناصر التي يمكن إجمالها في: التهيئة العمرانية، الصحة، الثقافة، السياحة، السكن، الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التربوية وتجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي [1].

1- الميدان المتعلق بالتهيئة العمرانية: وتقوم الولاية في هذا المجال بتحديد مخطط التهيئة العمرانية بالولاية ورسم النسيج العمراني ومراقبة تنفيذه ، والمبادرة بكل عمل من شأه توفير التجهيزات التي تتجاوز قدرات البلديات ، والأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط المعمول بها والمبادرة بكل عمل من شأنه فك العزلة عن الأرياف[2].

---

(1)- ناصر لباد ، القانون الإداري " التنظيم الإداري ، ج . 1 . ، ط . 3(الجزائر: ددن، دس ن) ، ص.82

(2)- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري (الجزائر : دار ريحانة ، د س ن) ، ص. 125 ، 126

2- الميدان الصحي: تقوم الولاية بإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات إضافة إلى المساهمة في أعمال الوقاية من الأوبئة وترقية الوقاية الصحية [1].

3- الميدان الثقافي: تسعى الولاية بموجب مخططها إلى إنشاء مرافق ثقافية وتقديم دعمها ومساعدتها لهذه المرافق، كما تتولى ترقية التراث الثقافي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات[2].

4- الميدان السياحي : تضطلع الولاية بازدهار السياحة في الولاية وذلك باتخاذ الإجراءات اللازمة التي تساعد في استغلال القدرات السياحية وتشجيع الاستثمارات في مجال السياحة[3].

5- الميدان المتعلق بالسكن: تعمل الولاية على تدعيم البلديات فيما يخص تطبيق برامجها الإسكانية وتقوم بتقديم مساهمات لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري، بالإضافة إلى المبادرة والمشاركة في ترقية برامج السكن المخصص للإيجار، والمشاركة في عمليات الإصلاح وإعادة البناء بالتشاور مع البلديات.

6- الميدان المتعلق بالفلاحة والري: تبادر الولاية وتعمل على تجسيد كل العمليات التي ترمي إلى حماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي، وترقية الأراضي الفلاحية، كما تعمل على تشجيع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات وذلك باتخاذ كل الإجراءات ضد أخطار الفيضانات والجفاف ، والمساعدة تقنيا وماليا البلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه وهذا بالنسبة للمشاريع التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

7- التجهيزات التربوية والتكوينية: حيث تتولى الولاية إنجاز وصيانة مؤسسات التعليم الثانوي والتقني والتكوين المهني، في إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة المدرسية.

---

(1) المادة 76 ، 78 من القانون رقم 90- 09 المتعلق بالولاية

(2)- المادة 60، 79 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية

(3)- فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص.99

8- الميدان المتعلق بالنشاط الاجتماعي: تعمل الولاية على المبادرة والتشجيع والمساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين لا سيما تجاه الشباب، وتساهم بالتنسيق مع البلديات في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى مساعدة الطفولة والمعوقين والمسنين والمعوزين والمتشردين والمرضى عقليا[1].

ما يمكن ملاحظته أن صلاحيات الولاية قد تراجعت مقارنة بما نص عليه أمر 1960، فقانون الولاية لم يمنح هذه الأخيرة صلاحيات تتعلق بقطاعي الصناعة والطاقة باعتبار أن القانون الحالي جاء تجسيدا لمبدأ أساسي تضمنه دستور فبراير 1989 وهو خوصصة النشاط الاقتصادي، وتجسد هذا التوجه إبتداءا من عام 1995 خاصة مع صدور القانون رقم 95 – 22 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية.

المطلب الثاني: دور البلدية في مجال التنمية المحلية

تعتبر البلدية المحرك الأساسي للتنمية المحلية، بحكم علاقاتها المباشرة مع المواطنين وارتباطهم بها ، وتمثيلها للدولة على المستوى المحلي القاعدي، وبذلك فإنها ملزمة بالتكفل ببعض الأمور الأساسية لمواطنيها من خلال الحقل الواسع لتدخلاته ، ويمكن التعرف على مجال تدخلها في النقاط الآتية :

1- دور البلدية في المجال الاجتماعي والثقافي

أ- السكن: تختص البلدية في مجال السكن وفي إطار التشريع المعمول به، بكل الصلاحيات التي تهدف إلى لحث على أي عمل أو برنامج في مجال الإسكان والتعمير، وتطبيقه ومراقبته في مجالها الإقليمي، كما تساهم في إعداد البرنامج الوطني للإسكان وتحث على تسهيل إنجاز السكنات والتجهيزات الجماعية الكفيلة بضمان أحسن الظروف السكنية

([1])- المادة77،75 من القانون رقم90-09 المتعلق بالولاية

والحياتية للجماعات[1]. كما تختص تنظيم التشاور وخلق شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة حيث أنها [2] :

- تعمل على تسهيل ووضع تحت تصرف كل أصحاب المبادرة التعليمات والقواعد العمرانية وكل المعطيات الخاصة بالعملية.

- تشجع على إنشاء التعاونيات العقارية في تراب البلدية.

- تشارك بالأسهم لإنشاء المؤسسات وشركات البناء العقارية طبقا للقانون.

- تساعد على ترقية برامج السكن وتشارك فيها.

ب- الصحة: للبلدية دور هام في إنجاز المراكز الصحية وقاعات العلاج، فهي ملزمة بتحسين استغلال وصيانة مجموع المؤسسات الصحية الموجودة في إقليمها والسهر على استمرار مصالح الصحة العمومية، وتعلم السلطة الوصية (وزارة الصحة) بكل ما تلاحظه من مخالفات والضغوط التي تعرقل النشاط العادي للمؤسسات، كما تقترح البلدية الإجراءات التي من شأنها تحسين آداء الخدمات الصحية [3].

ج- التضامن الاجتماعي: أدى التحول نحو اقتصاد السوق إلى تصفية المؤسسات وتسريح الأعمال وارتفاع نسبة البطالة وغلاء المعيشة، وبذلك أصبحت البلدية ملزمة بوضع سياسة اجتماعية واقعية، مستفيدة من كل الإجراءات التي وضعتها السلطات المركزية، كنظام الشبكة الاجتماعية والتضامن الوطني لتشغيل الشباب ومساعدة العائلات ضعيفة الدخل.

د- في المجال التربوي والثقافي

- في مجال التربية : تختص البلدية في إطار صلاحيتها بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي، والقيام بكل إجراء من شأنه أن يشجع التعليم ما قبل المدرسي ويعمل على

(1)- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية ، مرجع سابق ، ص. 28

(2)- المادة 106 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

(3)- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية ، مرجع سابق ، ص. 28

ترقيته[1]، كما تعمل على تشجيع التعليم ما قبل المدرسي كإنشاء مراكز متخصصة وتوظيف مدرسين مختصين في هذا المجال، زيادة على صيانة المساجد والمدارس القرآنية الموجود في إقليمها والمحافظة على الممتلكات الدينية.

– **في المجال الثقافي:** تقوم البلدية في المجال الثقافي في حدود إمكانيتها بصيانة كل الهياكل والأجهزة المكلفة بالشبيبة والثقافة ، وصيانة المراكز الثقافية التابعة لها وتشجع على تطوير الحركة الجمعوية في ميدان الثقافة وتقدم لها المساعدات في حدود إمكانيته [2].

– **في المجال السياحي:** حيث تعمل البلدية على اتخاذ الإجراءات التي تضمن ترقية السياحة وازدهارها في المناطق التابعة لإقليمها[3] من خلال إعداد المخطط الرئيسي للتهيئة السياحية، لا سيما بتخصيص الأراضي واستصلاح الأماكن والقيام بالأشغال الخاصة بالهياكل الأساسية والتجهيزات الجماعية كمنابع الحمامات المعدنية مثلا.

وتقوم البلدية في المجال السياحي بتنظيم التنشيط السياحي لا سيما في المؤسسات السياحية بالاتصال مع الهيئات المتخصصة، والسهر بالاتصال مع مصالح الولاية على الأماكن السياحية ومنابع المياه المعدنية، واحترام القواعد التي تحكم المؤسسات السياحية إضافة إلى المساهمة في التعريف بطاقاتها السياحية.

2– دور البلدية في مجال التهيئة العمرانية

لقد أعطت الدولة صلاحيات واسعة للجماعات المحلية لا سيما البلديات فيما يخص الحركة التنموية الشاملة، قصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تصبو إليها الدولة، ويكون ذلك عن طريق مخطط بلدي للتهيئة العمرانية والذي يجسد الخطة الوطنية للتهيئة العمرانية على المستوى القاعدي، ويتم بواسطة أداتين حددهما القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير [4]:

---

(1)- المادة 97،99 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

(2) – المادة 101،102 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

(3) – المادة 103 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

(4)- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية و التنمية المحلية، مرجع سابق، ص ص.30-32

– **المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:** يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية المعنية ، آخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة والمخططات التنموية ، ويقوم هذا المخطط بالتمييز بين وظيفة الفلاحة والسكن والصناعة ، ويحدد المناطق الصناعية والمناطق الواجب تنميتها، إضافة إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها سواء أكانت أثرية أو ساحلية أو فلاحية، زيادة على ذلك فهو يعمل على ضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي.

– **مخطط شغل الأراضي:** يحدد في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير حقوق استخدام الأراضي والبناء بحيث يحدد:

–الساحة العمومية والمساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية والمنشآت ذات المصلحة العامة وكذلك التخطيطات ومميزات طرق المرور.

– الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع والمناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها.

– الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها ووقايتها.

وحسب القانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير فإنه يجب أن تعطى كل بلدية أو جزء منها مخطط شغل الأراضي، يحضر مشروعه بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته ، بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي، أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان مخطط شغل الأراضي يغطي بلديتين أو أكثر.

وفي إطار السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية المعتمدة من طرف الدولة تعد البلدية مخططها التنموي القصير والمتوسط والطويل المدى وتسهر على تنفيذه، ويتجسد ذلك بالمحافظة على الشواطئ، مكافحة التصحر، إعادة تهيئة الغابات، المحافظة على الأراضي الزراعية... وتقوم البلدية أيضا أثناء إقامة المشاريع المختلفة بإقليمها بحماية الأراضي الزراعية، والتكفل بإنشاء وتوسيع وصيانة المساحات الخضراء، والسهر على حماية الموارد المالية والمساهمة في استعمالها الأمثل بالتوافق مع القانون المتعلق بالتهيئة العمرانية.

3- دور البلدية في مجال حماية البيئة

باعتبار البلدية جماعة إقليمية مكلفة بتطبيق قواعد حماية البيئة فإن عليها السهر على النظام والأمن العمومي وعلى النظافة العمومية وحفظ الصحة وذلك من خلال [1]:

- توزيع المياه الصالحة للشرب.
- صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة.
- مكافحة ناقلات الأمراض المعدية.
- نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور.
- مكافحة التلوث وحماية البيئة.

4- دور البلدية في مجال التهيئة والتنمية المحلية

في هذا المجال على البلدية أن تعد مخططها التنموي بأطواره القصير والمتوسط والطويل المدى وتصادق عليه، وتسهر على تنفيذه في إطار الصلاحيات المسندة لها قانونا، مع ضرورة الانسجام مع مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية[2]. وتعتبر المادة 88 من القانون 90- 08 المتعلق بالبلدية بمثابة محفز لهذه الأخيرة في سبيل تحقيق الانطلاقة المرجوة من خلال إتاحة لها إمكانية المبادرة بكل عمل أو إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تتماشى مع طاقاتها ومخططها التنموي.

5 – دور البلدية في مجال الاستثمارات الاقتصادية

للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به، حيث أنه وفقا لما جاء به قانون 90-08 فإن تدخل البلدية في ميدان الاستثمارات يتمثل في تخصيص رأس مال على شكل استثمارات تسند إلى صناديق المساهمة التابعة للجماعات المحلية وتمثل البلديات في أجهزة التداول الخاصة بصناديق المساهمة [3].وبمقارنة النظام البلدي الحالي 90-

---

(1)- المادة 107 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

(2)- المادة 86 ، 87 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

(3)- المادة 109 ، 110 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

08 بالنظام القديم نجده خصص 27 مادة للصلاحيات الممنوحة للبلدية مقابل 53 مادة في القانون القديم [(1)].

ما ينبغي الإشارة إليه هو أن القانون 90-08 المتعلق بالبلدية ، والقانون 90-09 المتعلق بالولاية جاء ا للخيار التوجه الجديد للبلاد بعد عام 1980 بالسير نحو اعتناق نظام اقتصاد السوق تدريجيا ، ولعل أبرز ما يميز بداية التسعينات هو منح البلديات دورا فعالا بإشراكها بصفة واسعة في النشاط الاقتصادي، إذ أصبحت فاعلا مهما، وذلك من خلال ما نصت عليه المادتان 136،137 من قانون 90-08 المتعلق بالبلدية واللتان أجازتا للبلدية حق إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية[(2)] مثل المقاولات البلدية، وقد شكلت هاته المؤسسات فرصة حقيقية لتفعيل أداء البلديات وإسهامها الجاد في مجالها الاقتصادي من خلال مؤسسات عمومية من شأنها تحسين مداخيل البلدية ووضعيتها المالية. غير أن الفترة التي أعقبت إقبال الجزائر على مسار التعديل الهيكلي أي منذ عام 1994 عرفت مساسا جوهريا بدور البلديات في مجال النشاط الاقتصادي، حيث تمت تصفية كل المؤسسات العمومية البلدية بناءا على توصيات صندوق النقد الدولي القاضية بإخراج القطاع العمومي من الملكية الاقتصادية للمشاريع.

وبذلك يمكن القول أن دور البلدية في المجال الاقتصادي يبقى غائبا باستثناء الدور التشجيعي من جهة، وصناديق المساهمة من خلال المشاركة في رأس مال المؤسسات المحلية من جهة أخرى.

نستخلص في الأخير ومن خلال التعرف إلى دور البلدية والولاية كفاعلين أساسيين في مجال التنمية المحلية أن المهام الملقاة على عاتق البلدية كبيرة مقارنة بالدور المنوط للولاية، في مقابل النقص والعجز الكبير الذي تعاني منه معظم البلديات على مستوى الوطن سواء من الناحية المالية أو الموارد البشرية الكفؤة ، والشيء الملاحظ كذلك تغييب دور فاعلين أساسيين في مجال التنمية المحلية يتمثلان في المجتمع المدني والقطاع الخاص.

---

(1) - Essaid Taib , « le nouveau statut de la commune Revue idara 01 (1991) : p . 11 , 12 -

(2) - المادة 136 ، 137 من القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية

المبحث الثالث: تحديات التنمية المحلية في الجزائر

هناك جملة من المشاكل التي تعترض التنمية المحلية والتي عرقلت التجسيد الميداني لها، وبالتالي حالت دون الوصول إلى الأهداف المسطرة حيث أن كل المؤشرات تسهم في تأكيد فشل النموذج التنموي الذي انتهجته الجزائر، ومن بين هذه المؤشرات: الفقر، البطالة، التهميش، الرشوة وغيرها من المظاهر التي يمكن اعتبارها كنتيجة حتمية لعدم ترشيد الموارد المادية والبشرية. وسيتم في هذا المبحث عرض أهم العوائق التي تواجه التنمية المحلية والتي حالت دون تحقيق التطور المرغوب به من خلال توضيح خصوصية إطار عمل الحكم المحلي وتبيان أسباب ومظاهر إختلالات التنمية المحلية.

المطلب الأول: خصوصية إطار عمل الحكم المحلي

بغرض الاقتراب والتعرف أكثر على العوائق التي تعترض تنمية المجتمع المحلي ينبغي أولا معرفة خصوصية البيئة التي يعمل في إطارها الحكم المحلي، لأن ذلك سيسهم في تعميق فهم المشكلات التي تعترض التنمية المحلية. وبغية تسهيل معرفة أسباب استمرارية العجز في التوصل إلى عمل تنموي إداري شامل في الجزائر، يمكن مقاربة الموضوع من خلال التطرق إلى خصائص الحكم السيئ أو الغير جيد، والتي تتمثل في [(1)]:

- الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والمال الخاص، وينحى بشكل دائم إلى استخدام الموارد العامة لصالح المصلحة الخاصة.

- الحكم الذي ينقصه الإطار القانوني، ولا يطبق مفهوم القانون، بحيث تطبق القوانين تعسفيا، ويعفي المسؤولين أنفسهم من تطبيق القانون.

- الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي.

([1])- البنك الدولي للإنشاء والتعمير، تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا " تعزيز التضمينية والمساءلة (بيروت: دار الساقي ، 2004) ، ص. 35، 37.

- الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة أو غير شفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بشكل عام، وعمليات وضع السياسة بشكل خاص.

- الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

- الحكم الذي يتميز بوجود الفساد وانتشار آلياته وثقافاته بما في ذلك القيم التي تتسامح مع الفساد.

- الحكم الذي يتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به مما قد يدفع إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان وسيادة التسلط.

وبالنظر إلى هذه الخصائص التي تميز الحكم السيئ والتي تشترك فيها معظم مناطق العالم، يمكن القول أن الدول العربية ونخص بالذكر هنا الجزائر تعد إدارة الحكم فيها ضعيفة، حيث أنه لا يصعب على من يراقب العمل التنموي الإداري في الجزائر أن يلاحظ مدى فشل الحكومات المتعاقبة وعجزها منذ الاستقلال 1962 إلى اليوم في تهيئة بيئة ملائمة لبناء حكم جيد، ومدى تخلف نظامها السياسي والإداري وعجزه في مواجهة الضغوطات الإنمائية ، وفي تحقيق طموحات المواطنين وتلبية احتياجاتهم في المستوى المطلوب.

وعلى هذا الأساس، فإن محاولة تحديد إطار واضح حول خصوصية بيئة الحكم المحلي في الجزائر ، يمكن القول أن جميع هذه الخصوصيات ترتبط أساسا بمشكلة التخلف السياسي والإداري وضعف عملية المشاركة الديمقراطية، الأمر الذي أدى إلى وضع حدود للقوة والنفوذ النسبي للمؤسسات الديموقراطية كالمجالس الشعبية المنتخبة ومؤسسات المجتمع المدني، وهو ما ساهم في نمو العديد من مظاهر الأمراض المكتبية خاصة في استشراء الفساد الإداري، والذي أدى إلى تباطؤ الإدارة وسوء تنظيمها وتقويض أركان العمل التنموي السياسي الشامل[1]، وهذا ما يدفعنا للتساؤل عن ماذا قدمت السلطات المحلية للمواطن؟ وما قيمة

([1])- بومدين طاشمة،" الحكم الراشد ومشكلة بناء الإدارة المحلية في الجزائر " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: "التحولات السياسية و اشكالية التنمية في الجزائر: واقع و تحديات"، الشلف، الجزائر، 16-17 ديسمبر2008) ص.7

التكلفة التي دفعتها الخزينة العامة على تلك الخدمات؟ وكم ضيعت الإدارة المحلية من فرص منذ الاستقلال 1962 إلى اليوم 2009 للتنمية وفي ميادين مختلفة انعكست آثارها على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وعلى العلاقة بين المواطن وأجهزة الإدارة العامة ؟ وما هو مبرر وجود أجهزة ومؤسسات تكاليفها أكبر بكثير من عائداتها؟ وهل تحولت السلطة والمسؤولية في الجزائر من اعتبار أنها تكليف فأصبحت ترقية وتشريف؟ ومن مسؤولية وواجبات إلى حقوق وامتيازات؟ ولماذا لا تحاسب القيادة البيروقراطية على نتائج عملهم فتحسب لهم أو عليهم ؟ كل هذه الأسئلة تحتاج إلى إجابة علمية تصحح مسار العمل التنموي الإداري، وتنقية الجهاز البيروقراطي من الانحراف والفساد.

وما يعزز وجود الفساد على مستوى الإدارة العامة بشكل عام والإدارة المحلية بشكل خاص هو تردي واقع هذه الإدارة، والتي كانت في حد ذاتها هدفا لعمليات الإصلاح الإداري، إذ سنت ترسانة من القوانين في إصلاح الإدارة المحلية منذ الاستقلال إلى اليوم 2009، دون أن يؤدي ذلك إلى تغيير جذري في فعالية هذا الجهاز، خاصة عندما قامت الدولة بمراجعة سياساتها الاقتصادية حيث سنت ترسانة من القوانين والتشريعات الجديدة، وتخصيص أموال هائلة للاستثمار في ظل غياب المراقبة الفعالة للمال العام، كلها أسباب ساهمت في انتشار الفساد الموجود في إدارة الدولة ، والتي هيأت الوضع لانتشار الفساد الكبير خاصة سياسات الخصخصة التي شجعت عليها المؤسسات المالية الدولية ، والتي خلقت طبقة جديدة من المقربين من مراكز القرار، ومن ذوي المصالح المشتركة، فعلى الرغم من وجود دوافع القوى الداخلية والخارجية لإحداث التغيير في السياسات والقوانين حتى تتماشى والتحولات الاجتماعية الكبرى، إلا أن بيئة الإدارة أو الحكم المحلي مازالت تعتمد في تعاملها مع البيئات الأخرى الاجتماعية والإقتصاديثة على الإرث الإداري والتنظيمي الموروث، كما أن سلوك القيادة البيروقراطية مازال يستند على الأسلوب التقليدي القائم على سد الثغرات، واتخاذ شكل رد الفعل في التعامل مع الأوضاع الجديدة، بدل الاعتماد

على مدخل إدارة التغيير [1] وهذا ما أنتج الرداءة والفساد لواقع الحكم المحلي والذي يتلخص في:

- تداخل الأدوار بين السلطات المركزية والسلطات المحلية، والتروع إلى تعظيم أدوار السلطة المركزية، وهو ما يقابله مباشرة التقليل من أدوار السلطة المحلية في ظل صعوبة تنازل المستويات المركزية عن تدخلها القوي في الأمور المحلية [2].

- غياب المخطط الهيكلي العام، وعدم وضوح السياسات العامة للإدارة المحلية، مما أنتج ازدواجية وتضاربا بين المسؤوليات أديا إلى تكبيل الجهاز الإداري.

- تضخم حجم العمالة في الوحدات المحلية وانخفاض مستوى أدائها، وهذا ما أدى إلى تعقيب الإجراءات الإدارية، وضعف التواصل مع المواطنين بالإضافة إلى هدر موارد الدولة.

- ضعف التدريب الإداري وعدم انتظامه.

- المحسوبية والوساطة التي أدت إلى عدم المساواة وتكافؤ الفرص، وعدم وضع المواطن في صلب اهتمام الإدارة.

- تسييس موظفي الجهاز الإداري المحلي، الأمر الذي أدى إلى ضعف اهتماماتهم بتنمية قدراتهم ومعارفهم الإدارية.

- الاعتماد على الحلول المعدة مسبقا، وتقبل كل ما هو جديد دون مراجعة تجديد ودون الأخد بعين الاعتبار الاختلاف في الظروف والبيئة الثقافية والاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

([1])– بومدين طاشمة المرجع السابق ، ص. 8 ، 9

([2]) – " اللامركزية والتنمية المحلية ". تم تصفح الموقع يوم 14 ماي 2009

< http://www.ss ic2008.com/assets/files/PDF/1-50/25.pdf >

- بطئ حركة القوانين والتشريعات، وغياب المعايير العلمية مقارنة بالتغيرات والتطورات المجتمعية والعالمية والإدارية.

- عدم القدرة على تغيير السلوك والقيم السلبية نتيجة وجود قوى تقاوم التغيير، الأمر الذي أدى إلى شيوع الفساد في الوسط الإداري المحلي، وغلبت المصالح الشخصية على المصالح العامة وضعف الرقابة الإدارية.

- إخفاء حقيقة الإخفاقات وعدم الاعتراف بالمشكلات أمام الرأي العام، وهذا الإخفاء يعتبر عاملا سلبيا في وجه برامج وخطط وإستراتيجيات محاربة الفساد.

- انتشار المظاهر السلبية في المؤسسات الإدارية المحلية، نتيجة انحسار المد القيمي الأخلاقي وتحلل العاملين فيها من القيم المهنية والأخلاق الوظيفية التي توجه سلوكهم وتحكم قراراتهم وترشد تصرفاتهم الرسمية وغير الرسمية.

- التهرب من المسؤولية، وانتشار أساليب الاتكال، والتهرب من الواجبات لاعتقادهم بأنهم يعملون ، وغيرهم يجني الثمار، وهذا ما يؤدي إلى انعدام روح المبادة والابتكار.

- إسهام العديد من المؤسسات الإدارية في التخفيف من وطأة القيم الإيجابية الأصيلة المستمدة من التراث الحضاري للأمة، والتواطؤ مع الممارسات السلوكية الشاذة والمنحرفة التي تقترفها العناصر الضعيفة التي استطاعت أن تقفز إلى المواقع القيادية لأساليب ملتوية وغير مشروعة، وشيوع هذه الممارسات ما هو إلا استمرار لقيم متأصلة ومكتسبة من ثقافة إدارية استعمارية من جهة وإلى عدم تجديد الإدارة وتحديثها من جهة ثانية.

- غياب الرقابة الفعالة في الإدارة المحلية الجزائرية أدى إلى تفشي الظواهر السلبية للبيروقراطية كالفساد الإداري، الرشوة والمحسوبية، التحايل على القوانين، الغيابات غير الشرعية، واحتقار العمل كقيمة حضرية[1].

---

[1] – بومدين طاشمة، مرجع سابق، ص.10.

- التناقض الكبير بين الوضع الرسمي والواقع، ويتجلى هذا في الظهور بما يجب أن تكون عليه الأمور خلافا لما هو عليه الواقع. والغريب أن يتم إخفاء هذه الفجوة بين التوقعات والحقائق عن طريق إصدار القوانين التي لا يتم تطبيقها، والعمل بتنظيمات تتعلق بشؤون التوظيف، ولكن يتم تجاوزها، والإعلان عن تفويض صلاحيات إدارية مع إبقاء رقابة المركز محكمة، وحصر حق اتخاذ القرارات فيه، وإصدار التقارير بأن النتائج قد حققت الأهداف المرجوة بينما الحقيقة أن النتائج لم تحقق إلا جزئيا.

- تجاهل دور المجالس الشعبية المحلية في حل قضايا أساسية مثل البطالة وتنظيم الأسرة، محو الأمية، حماية البيئة...

وعليه فإنه مع اقتران هذا الكم الهائل من المظاهر السلبية للأجهزة الإدارية المحلية بضعف أجهزة الرقابة والمساءلة في المجالس الشعبية المنتخبة، ومع انتشار الفساد والمفسدين، فإن العمل الشريف يفقد قيمته، بل إن القانون نفسه يفقد هيبته واحترامه، ذلك أنه بترسخ الفساد فإنه يعمل على حماية نفسه وذلك بإبقاء كل الهياكل التي أنتجته على حالها، فلا تغيير في القوانين ولا تعديل في اللوائح ولا تطوير في السياسات، لذلك نجد أن المسؤولين المحلين غير مبالين بالتغيير

وذلك ضمانا لاستمرار مناخ وثقافة الفساد اللذان يضمنان لهم استغلال النفوذ، هذه الثقافة التي ترسخت في المجتمع الجزائري عامة والجهاز الإداري خاصة ما تزال تتسع دائرتها وتتشابك حلقاتها وتترابط آلياتها بدرجة لم يسبق لها مثيل من قبل، الأمر الذي أصبح يهدد مسار العمل التنموي السياسي والإداري ومستقبل المجتمع الجزائري في الصميم[1].

المطلب الثاني: أسباب إختلالات التنمية المحلية

هناك العديد من الأسباب التي أثرت سلبا على النشاطات التنموية المحلية والتي حالت دون تحقيق الهدف المرغوب، ويمكن حصر هذه الأسباب في أسباب تنظيمية وتقنية وأسباب بشرية وأسباب مالية.

([1])- بومدين طاشمة، المرجع السابق، ص. 10، 11

أولا– أسباب تنظيمية وتقنية

– عدم التجسيد الفعلي للامركزية والديمقراطية المحلية

إن الاهتمام بالتنمية المحلية مرتبط بفلسفة اللامركزية، هذه الأخيرة التي تكتسيها مجموعة من الفوائد الأساسية تتمثل في أن الإداريين المحليين يوفرون مجالا أفضل وأكثر راحة ويضعون المؤسسات الحكومية مباشرة في متناول السكان الذين تخدمهم، كما أن إدارة الحكم اللامركزية تخلق فرصا أكثر لمشاركة الجمهور وإسهامه، إضافة إلى أنه في استطاعة الأجهزة المحلية أن تكون أكثر تجاوبا وتكيفا مع الأوضاع المحلية الأمر الذي يؤدي إلى فاعلية أكبر[1]. وما يمكن قوله أن اللامركزية ليست إلا إطارا قانونيا وسياسيا فقط، بل هي أيضا ممارسة تكتسب في الميدان والتي من خلالها يمكن للجماعات المحلية أن تقوم بكل نشاطاتها بصفة تجعلها تخدم المواطنين بطريقة أنجع، حيث أنها تعتبر الأسلوب الأمثل الذي يسمح بتوزيع المهام بين الدولة والجماعات المحلية، وهي التي تساهم في توسيع قواعد الديمقراطية المحلية، أين تكون مشاركة المواطنين فعلية، وهذا لا يكون إلا بوجود ميكانيزمات التمثيل السياسي التي تشعر المواطن بانتمائه الفعلي للدولة وبالتالي يعمل على المشاركة في تنميتها وتقدمها[2]. غير أن ما يمكن ملاحظته على أرض الواقع هو احتكار السلطات المركزية لعملية صنع القرار وهو ما أدى إلى تقليص دور الجماعات المحلية بشكل واضح وتهميشها في عملية اتخاذ القرارات، وتبرز المركزية الشديدة من خلال عمليات التخطيط التي تتكفل بها المصالح المركزية مع استبعاد مشاركة الجماعات المحلية، ومن بين هذه العمليات نذكر المشاريع الوطنية الكبرى التي تفرض الإدارة المركزية تجسيدها على إقليم ولاية معينة، وكذا المخططات البلدية للتنمية التي يحدد محتواها على المستوى المركزي، مما أفقدها أهميتها وأفرغها من محتواها [3]. وبذلك فإن لامركزية التخطيط لم تؤد دورها كما ينبغي نظرا لسلبياتها نقائصها سواء من حيث النظام (عدم وجود ترابط وتماسك بين أجهزة الإدارة) أو

---

(1)- " الحكم المحلي". تم تصفح الموقع يوم 12 ماي 2009

< http://www.pogar.org/arabic /governance/participation.asp.UND >

(2)- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، مرجع سابق، ص. 49

(3)- المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق، ص. 124

من حيث المهام (نتيجة لقلة التأطير) وبالتالي فهي لم تعد بالفائدة المرجوة للمواطن وابتعدت في تحقيق أهدافها المسطرة.

وبذلك ينبغي التفكير في التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي تضمن استقلالية الجماعات المحلية ومبادرتها في مجال المشاريع التنموية المحلية.

ثانيا– ضعف الموارد البشرية

إن عملية التنمية كما هو متعارف عليه لا تقتصر على الجوانب المادية والمالية فحسب، بل تتعداها إلى عامل جد هام وهو العامل البشري. وما يمكن قوله أن وضعية الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية – خاصة البلديات – سيئة وهذا نظرا لسياسة التوظيف المحلي التي لم تأخذ بعين الاعتبار المستوى التأهيلي للموظفين، إضافة إلى ضعف الموارد مما أثر سلبا على نشاطاتها التنموية. وتتميز الموارد البشرية على مستوى الجماعات المحلية بخاصيتين أساسيتين هما: التضخم الكمي والنقص النوعي [1].

– **التضخم الكمي**: لقد وجدت الجماعات المحلية الجزائرية غداة إنشائها في حالة عجز بشري شبه كامل نتيجة المغادرة الجماعية للفرنسيين العاملين في الإدارة المحلية وغير المحلية، مما اضطرها إلى توظيف جماعي واسع لسد هذا الفراغ، حيث أن هذا التوظيف لم يكن مخططا، بل كان عفويا إضافة إلى ضعف الوصاية آنذاك في رقابة إجراءات التعيين والعزل. وقد أدى هذا التضخم الكمي إلى انعكاسات خطيرة على المالية المحلية، والملاحظ حاليا ورغم تغير التوظيف عما كان عليه خلال السنوات الماضية، إلا أن نفقات التوظيف مازالت كبيرة مما يؤثر سلبا على الوضعية التنموية للجماعات المحلية خاصة ذات الدخل الضعيف في المناطق النائية.

– **النقص النوعي**: على الرغم من حملة التوظيف الجماعي بعد الاستقلال، إلا أن الافتقار إلى الموظفين المؤهلين بقي مطروحا باستمرار، ذلك أن التوظيف الذي تم خاصة في

---

(1) -المدرسة الوطنية للإدارة، هل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسير ؟ حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2004 – 2005، ص. 115

السنوات الأولى لم يراع شروط الكفاءة بقدر ما راعى سد الفراغ السائد. وأدت هذه الوضعية إلى أزمة حقيقية في التوظيف، فبقدر ما أرهق هذا التضخم الكمي الميزانيات، بقدر ما كانت ولازالت الجماعات المحلية في حاجة إلى موظفين مؤهلين للقيام باختصاصاتها التي تطورت باستمرار، والتي تتطلب في بعضها وخاصة التقنية منها مؤهلات عالية.فالتكوين والتأطير على المستوى المحلي يعاني إهمالا كبيرا إما بسبب قلة الدورات التكوينية والأيام الدراسية من جهة وعدم الانضباط في تحسين برامج الترقية من جهة أخرى.

ومنه فإن أسباب الأزمة المتمثلة في ضعف التأطير على مستوى الجماعات المحلية ونخص بالذكر هنا البلديات مزدوجة، فهي من جهة موضوعية فرضها الواقع ومن جهة أخرى قانونية.

فمن الناحية الموضوعية كانت حالة البطالة المنتشرة تدفع إلى توظيف المواطنين العاطلين لمساعدتهم بغض النظر عن مستواهم التعليمي، فضلا عن انتشار الأمية الذي كان لا يسمح بتوفر الكفاءات والمهارات، ضعف إلى ذلك فإن الإطارات كانت تتوجه نحو القطاع الاقتصادي الذي كان يوفر ظروف عمل مادية أفضل.كل هذه العوامل جعلت الجماعات المحلية أمام عروض عمل تفتقر إلى النوعية، وحاليا ونظرا إلى تشبع الوظيف العمومي خاصة البلدي، ورغم وجود كفاءات متميزة، فإن الوظعية المالية لهذه الأخيرة لا تسمح لها بتلبية التوظيف، غير أن هناك عملية رائدة تقوم بها الدولة في إطار ما يسمى عقود ما قبل التشغيل والتي بمقتضاها تقوم الجماعات المحلية بتوظيف ذوي الشهادات الجامعية والكفاءات ومختلف الإطارات، على أن تتحمل خزينة الدولة أجورهم وهذا لأجل تحسين مستوى التسيير.

أما من الناحية القانونية فإن المرسوم 62 – 503 المؤرخ في 19 جويلية 1962، قد خفض شروط الدخول للوظيف العمومي مراعاة للوضعية السالف ذكرها ، كما أن النصوص المتعلقة بالوظيف العمومي والمتعاقبة بعد ذلك بالغت كثيرا في تقرير الإمتيازات والتحفيزات لصالح كل من الإدارة المركزية وإدارة الولاية على حساب البلدية [1].

---

[1] - المدرسة الوطنية للإدارة، هل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسير ؟ ، المرجع السابق، ص. 16

وبذلك يمكن القول أن الموارد البشرية المحلية تعاني ضعفا، وإن الاهتمام والعناية بتسييرها يعتبر من أهم السياسات والتوجهات الكفيلة بتفعيل وتطوير التنمية المحلية، باعتبارها تتوقف أساسا على كفاءة ودور عناصر الموارد البشرية التي لها دور إستراتيجي جد هام في تحديد السياسات والتوجهات العامة، فالواجب إدخال بعض الأساليب والتقنيات الحديثة الهادفة نحو تنمية وتطوير الموارد البشرية وجعلها بالتالي أكثر استجابة لمتطلبات التسيير المحلي.

ثالثا– أسباب مالية

أ–ارتباط الجماعات المحلية بالدولة في مجال الضريبة ولا موضوعية توزيعها

تتكون مالية الجماعات المحلية من مداخيل ضريبية و مداخيل الممتلكات، فبالنسبة للنوع الأول أي المداخيل الضريبية، لا يمكنها حتى المشاركة في تعيين أو تحديد النسبة للاستفادة من هذه الضرائب، فهذا من اختصاص المشرع والقانون – لا ضريبة دون قانون – ومن فوائد هذا النظام الجبائي هو وحدة النظام الجبائي على مستوى الوطن تدعيما للوحدة الوطنية ، وهذا من الناحية السياسية مقبول لحد كبير، غير أنه من الناحية الاقتصادية، وبما أن النظام الجبائي هو الدعامة الأساسية للاقتصاد على مستوى العالم، فإن توحيد الجباية بصفة مطلقة وعلى كل الجماعات المحلية ينتج عنه آثار سلبية على الجماعات الفقيرة. ومن اختصاص الدولة أيضا توزيع المداخيل الجبائية وهذه المهمة لا تسند إلى معايير موضوعية محددة، فتوزيعها تقديري يتماشى ومصالحها، فلو أخذت بالمعيار الموضوعي الذي يستند على حقائق جغرافية ، سكانية ، اقتصادية اجتماعية... عنده يكون مجال تحريكها ضيق لتحقيق مصالحها على حساب الجماعات المحلية. وبذلك أصبح هناك تبعية الجماعات المحلية للدولة في مجال الإيرادات الجبائية [1]. أما بالنسبة للنوع الثاني وهو الموارد الناتجة عن الممتلكات فتبقى ضعيفة جدا وشبه منعدمة، وهذا راجع خصوصا إلى انحطاط قيمة الأملاك ن مع استمرارية التبعية ماليا للدولة، مما أثر سلبا على تجسيد الاستقلالية المالية ن فضعف مالية الجماعات المحلية خلف ضعفا في مجال التدخل مما نتج عنه تسجيل تدهور وانخفاض في

---

[1]- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، مرجع سابق ، ص. 54

عائدات الأملاك، وذلك راجع إلى المشاكل التي يعرفها تسيير الأملاك من طرف الجماعات المحلية كالإهمال الكبير وعدم الاستغلال الأمثل والممتلكات وعدم المقدرة على تثمين وتحسين المداخيل بالرغم من الحث على ضرورة إعادة وصيانة هذه الممتلكات وتسييرها بالطرق السليمة وبأكثر عقلانية لضمان مداخيل من شأنها معالجة جزء من المشاكل الكثيرة التي تعاني منها الجماعات المحلية وعلى وجه الخصوص مسألة التمويل المحلي[1].

ب- التهرب والغش الجبائي

التهرب الضريبي هو كل فعل مكلف للضريبة يهدف إلى التخلص من دفعها باستعمال شتى الوسائل، فالتهرب إذا هو عدم دفع الضريبة أصلا، أما الغش الجبائي فهو التحايل على إدارة الضرائب لدفع ضريبة قليلة وهذا بعدم التصريح برقم الأعمال. ومن عوامل الموضوعية المساعدة على الغش الجبائي المحيط الاجتماعي والاقتصادي، مثل انتشار السوق السوداء، أساليب التسيير المتبعة من قبل إدارة الضرائب، انعدام النجاعة والفعالية في تأسيس وتحصيل الضريبة بالإضافة إلى ضخامة التشريع الضريبي والتغييرات السريعة والعديدة التي يتعرض لها، أما العوامل الذاتية فتتمثل في انعدام الحس المدني بحيث أصبح من يدفع ضريبة أقل مفخرة له، ومن يدفع أكثر يعتبرها إهانة وعقوبة لحقت به. ونتيجة للتهرب والغش الجبائي تخسر الخزينة العمومية سنويا العشرات من ملايير الدينارات، كان من الأجدر أن تستغل في مجال التنمية المحلية وتأمين الجماعات المحلية في العجز [2].

ضف إلى ذلك نجد الجماعات المحلية تعاني من مشكل آخر حال دون تحقيق الغاية المرجوة ويتمثل في تطور الأعباء والمهام على حساب الإمكانيات المتاحة.

وما يمكن قوله أن للجماعات المحلية دور جد هام وحساس، خاصة وأنها تعتبر القاعدة الأساسية للتنمية الوطنية الشاملة، غير أن الأسباب التي سبق توضيحها أدت إلى عجزها عن القيام بالدور المنوط بها على أكمل وجه وبالتالي فشلها في القيام بسياسات إنمائية ناجعة.

---

(1) - المدرسة الوطنية للإدارة، النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة، مرجع سابق، ص. 130

(2)- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، مرجع سابق ، ص. 55 ، 56

المطلب الثالث: مظاهر إختلالات التنمية المحلية

هناك أسباب مالية وأخرى تنظيمية أدت إلى اختلال التنمية المحلية، وقد تجسد ذلك في العديد من المظاهر يمكن إجمالها في العجز الميزاني، تراكم الديون، ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن.

أولا– العجز الميزاني: يعد مبدأ التوازن من المبادئ الأساسية للميزانية وهو الحالة التي يكون فيها مجموع النفقات يساوي مجموع الإيرادات، بل إن هذا التوازن يجب أن يتحقق على مستوى كل قسم من أقسام مدونة الميزانية، فنفقات قسم التسيير تساوي إيرادات قسم التسيير، ونفقات قسم التجهيز تساوي إيرادات قسم التجهيز والإخلال بهذا المبدأ يعتبر في الواقع عجزا في ميزانية الجماعات المحلية، ويحدث هذا عند اتساع مجال المتطلبات من جهة، وندرة الموارد المالية من جهة أخرى. فالعجز الميزاني إذن هو عدم التوازن ما بين حجم الموارد المالية المتاحة للجماعات المحلية وحجم المهام المنوطة بها، والملاحظ أن أغلب الجماعات المحلية في الجزائر – إن لم نقل جلها – تعاني عجزا في ميزانياتها ويرجع ذلك إلى:

أ– اختلال التوازن ما بين الموارد والنفقات: تعاني الجماعات المحلية من عدم كفاية الموارد المالية، وعدم انسجام هذه الأخيرة مع النفقات التي تعرف ارتفاعا مستمرا ومتسارعا، فتعدد وتنوع صلاحيات الجماعات المحلية ونخص بالذكر هنا البلديات ومساهمتها في كل الميادين يثقل كاهلها بالنفقات التي ينبغي عليها ضمانها لكي تضمن استمرارية تسيير مصالحها

ب– أسباب تتعلق بالتنظيم: بغية تقريب الإدارة من المواطن وتحسين الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية في إطار اللامركزية وتدعيم الاستثمار وخلق مناصب شغل جديدة، فإن ذلك يتطلب شروطا لابد من توفرها، ونعني هنا القدرات البشرية والمالية، غير أن ما يلاحظ هو أن العديد من الجماعات المحلية ليس لها قدرات مالية ولا بشرية تمكنها من الإسهام بفعالية في مجال التنمية المحلية [1].

([1])- المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 57، 58

إن من بين المعايير المحددة لمدى استقلالية الجماعات المحلية هي الموارد المحلية، غير أن معظمها تعاني ركودا وعجزا في ميزانياتها مما أثر كثيرا وبصفة سلبية على وتيرة التنمية المحلية.

ثانيا–تراكم الديون

إن أي التزام بنفقة ما دون تغطية مالية يضع الجماعات المحلية في وضعية المدين، وهي حالة سلبية تسجل حاليا في تسيير الجماعات المحلية الجزائرية، الأمر الذي وصل مديونيتها خاصة بلديات إلى مبالغ جد ضخمة، فنجد أن قواعد الميزانية والقانون لا يسمحان بأي التزام لأية نفقة دون مقابل إيرادي، وغالبا ما تحدث هذه المديونية نتيجة للتقييم المنخفض للإعانات المالية المخصصة لتمويل المشاريع المختلفة التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية [1].

ثالثا– ضعف العلاقة بين الإدارة والمواطن

في سياق الحديث عن التنمية المحلية تبرز علاقة الإدارة بالمواطن إذ أن تأزمها يعد إحدى المعوقات الأساسية في وجه تحقيق التنمية ومن بين مظاهر هذا التأزم نجد على الخصوص ما يأتي:

أ– غياب الإعلام: نلاحظ من خلال الواقع غياب الإعلام سواء من طرف التلفزيون، الراديو، الصحافة المكتوبة، ما جعل المواطن في معزل تام عن الإدارة، فكيف يمكن الحديث عن تنمية محلية إذا كان شخص يريد الاستثمار مع عدم توفره على بنك للمعلومات على مستوى الجماعات المحلية؟ ففي غياب كل هذه المعلومات يظل المستثمر والنشاط الاقتصادي بصفة عامة بأزمة كبيرة نظرا لعدم توفر المعلومات الملائمة في الوقت المناسب.

إن النشاط والحركية على المستوى المحلي تبرزه العلاقة بين الإدارة والمواطن، خاصة الثقة المتبادلة بين المواطن والموظف، فإذا كان المواطن يقضي مصالحه في الإدارة ويجد التعامل مع الموظف عملية سهلة، وتم الإطلاع على ملفه بكل شفافية، وتعرف بالتالي على حقوقه، فلا شك أن يساهم بفاعلية في بناء الجماعة المحلية التي ينتمي إليها، غير أنه في الواقع نلاحظ

---

[1]- المدرسة الوطنية للإدارة، المرجع نفسه، ص. 61، 62

العكس يحدث فيها، فالمواطن غير مطلع على حقوقه، ويجد الموظف دائما الأعذار للتهرب من تقديم المعلومات والقيام بتوجيهه، كما تتعرض عملية الإعلام إلى مشاكل أخرى مثل اللغة المعقدة بالنسبة للمواطن وعدم تحديد الشخص الذي يكلف بإعلام المواطن، مما يجعل هذا الأخير لا يعرف بمن يمكنه الاتصال به، كما تجدر الإشارة إلى عامل الأمية كحاجز يعترض الاتصال الجيد بين الإدارة والمواطن.

ب- ضعف الخدمات: إن الغرض من إنشاء أية إدارة هو خدمة المواطن، لكن ما نلاحظه في الجماعات المحلية هو اعتقاد أغلب أهم بآدائهم للخدمة يسدون معروفا للمواطن، دون الحديث عن غياب اللباقة عند أداء الخدمة، حتى المرافق المخصصة للاستقبال تعاني نقائص من جانب التجهيزات الغير الملائمة (القاعات غير المكيفة، نقص الكراسي للجلوس..)، كما أن أعوان الاستقبال يفتقدون للتكوين الملائم، فلا بد من مراعاة الجانب السيكولوجي والاجتماعي للمواطن والتعامل مع كل حالة على حدة. كذلك فإن احترام مواعيد تقديم الأوراق الإدارية وكذلك مواعيد قضاء مشاغل المواطنين على جميع مستويات الإدارة المحلية يندرج ضمن مستلزمات حفظ هيبة وصورة الإدارة من الأمور التي تعرقل مسيرة التنمية المحلية، فمثلا عندما يريد المواطن الحصول على وثيقة من الحالة المدنية يستغرق وقتا طويلا. كما أن الحديث عن نوعية الخدمة، يقتضي منا التطرق إلى نوعية الاستمارات الرديئة التي تقدمها الإدارة للمواطنين، فلا اللغة مفهومة بالنسبة للجميع، وكذلك في بعض الأحيان الاستمارة غير موجودة إطلاقا ويضطر المواطن لشرائها من محلات تجارية. كما أن الموظف يرفض المساهمة في رفع مستوى الخدمة، ويجد مبررا لذلك في الأجر الزهيد الذي يتقاضاه، مما يجعل نوعية الخدمة في الإدارة المحلية يعرف تأخرا كبيرا...

ج- نقص استعمال التقنيات الحديثة: يلاحظ نقص كبير على مستوى الإدارة المحلية باستخدام الوسائل الحديثة، بغرض تسيير الشؤون المحلية بكفاءة أكبر، فرغم إدخال الإعلام الآلي على مستوى معظم الجماعات المحلية، إلا أن غياب التكوين من جهة، وعدم استعداد الموظفين للعملية من جهة أخرى، حال دون نجاح العملية. وتهدف عملية إدراج

الإعلام الآلي إلى تسير أكثر فعالية للشؤون المحلية، وتحسين الخدمات المقدمة للمواطن، والحصول على المعلومات والإحصائيات في وقتها [1].

خلاصة

ما يمكن قوله في الأخير أن الجماعات المحلية تعاني فعلا من أزمة حادة ومزمنة بحيث لم توفق في الكثير من المجالات لا سيما في إشراك المواطن في تسيير الشؤون العمومية ولا في تحقيق الديموقراطية المرجوة ولا في تجسيد دولة القانون ولا في تقديم الخدمات الكثيرة للمواطن، وهذا مس بمصداقيتها وتصدعت العلاقة بين المواطن ودولته، وهذا ما تؤكده مقولة رئيس الجمهورية "إن الدولة مريضة ومعتلة ولابد من علاجها وأحسن دواء لذلك يكمن في الحكم الراشد لتحقيق التنمية المستدامة والمتواصلة".

[1] - المدرسة الوطنية للإدارة، البلدية والتنمية المحلية، المرجع السابق، ص. 53، 54

الفصل الثالث:
الشراكة المجتمعية كآلية للتنمية المحلية في الجزائـــر

تمهيد:

لقد أضحى مفهوم المشاركة من أكثر المفاهيم استقرارا وقبولا بين المخططين والممارسين في دول العالم الثالث بعد اعتراف المجتمعات المتقدمة بأهمية ذلك، فقد أثبت الواقع العملي أن فشل الكثير من المشروعات والخطط التنموية في الدول النامية والجزائر بشكل خاص يرجع أساسا إلى استبعاد المواطن من المشاركة في صياغة هذه المشروعات، وبذلك فقد بدا واضحا أن تحضير وتنفيذ مختلف البرامج التنموية المحلية والوطنية بكل نجاعة يتوقف على مشاركة جميع الأطراف أصحاب المصلحة في ذلك، فقد تضمن إعلان "الحق في التنمية" في مادته الأولى الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1996 أن الحق في التنمية حق من حقوق الإنسان غير قابل للتصرف، وبموجبه يحق لكل إنسان ولجميع الشعوب المشاركة الإسهام في تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وسياسية، والتمتع بهذه التنمية التي يمكن فيها إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالا تاما.

المبحث الأول: دور الحكم المحلي في إطار مفهوم الشراكة

بظهور مفهوم الحكم الرشيد برزت فكرة بديلة عن تلك التي تنادي بالدور المركزي الشامل للدولة في تخطيط التنمية بجميع جوانبها، هذه الفكرة بالتالي أعادت تحديد دور الدولة، مستندة إلى تجربة الدول التي حققت أكثر تقدما، وجوهر هاته الفكرة الجديدة يقوم على الشراكة بين الجهود الحكومية والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وسيتم في هذا المبحث توضيح مفهوم الشراكة المجتمعية ودور الحكم المحلي في مجال التنمية.

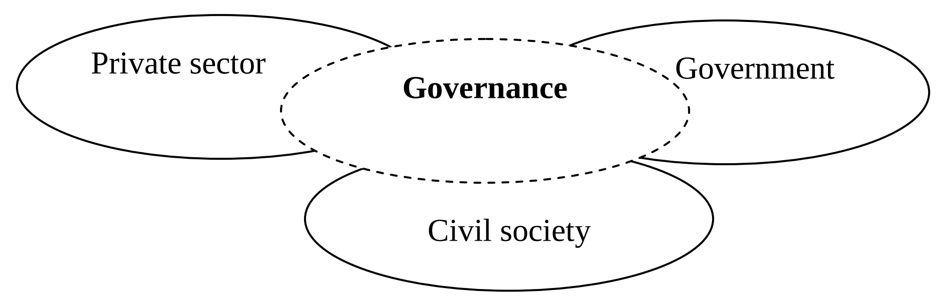
المطلب الأول: مفهوم الشراكة المجتمعية

في إطار الحديث عن دور الحكم المحلي في إطار مفهوم الشراكة في مجال التنمية المحلية ينبغي قبل ذلك توضيح مفهوم الشراكة، الشراكة المجتمعية،والاشتراطات البنيوية للشراكة، إضافة إلى إشكاليات الشراكة الثلاثية.

أولا – تعريف الشراكة

يقوم مفهوم الشراكة أساسا على التفاعل بين ثلاث مكونات أساسية تتمثل في: الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص، والمشاركة الفعلية لهذه الأطراف تمكن من تجسيد مفهوم الحكم الرشيد والشكل الآتي يوضح ذلك[1].

شكل رقم (05): الشراكة الثلاثية



(1) -" Local gouvernance and rural de centralisation "09/06/2009 <http://www.cdic.wur.nl/nr/rdon lyres /goveenance -web1.pdf > p.1

إن مفهوم الشراكة partnership يقصد به إيجاد صيغة جديدة للحكم تقوم على ثلاث دوائر متقاطعة في مصلحة ما من العمل المشترك، تمثل هذه الدوائر ثلاث مكونات أساسية هي الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وتنطوي على تحديد مجالات العمل والنشاط لكل من أطرافها الثلاث[1].

والشراكة توجه تنموي يقوم على أسس تكاملية وتكاتفية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بغية تحقيق التنمية المستدامة[2].

وتعني الشراكة اتفاق بين الأطراف لتحقيق هدف أو أهداف مشتركة بواسطة إنجاز عدد من الأعمال المشتركة مع الأخذ بعين الاعتبار المصالح الخاصة لكل شريك، وهذا العمل الجماعي المشترك يتم على أساس تعاقد بين الأطراف المشاركة، وإن اختلفت دوافعهم ومصالحهم[3].

وبذلك فإن مفهوم الشراكة يعني أكثر من عقد بين اثنين أو أكثر للقيام بعمل مشترك، فهو يعني تضافر جهود الحكومة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، سواء على المستوى الوطني أو المحلي في مواجهة أية مشكلة، من خلال اتصال فعال للوصول إلى اتفاق، مع تعاون للوصول إلى صياغة مقبولة لهذه الشراكة، سواء أكان هذا الأمر ملزما يعقد مشاركة رسمية أو تعاون ملزم بقيم (شراكة غير رسمية). وتأتي الشراكة في الموارد، وتقوية أدوار جميع الأطراف المشاركة من خلال التنسيق، وصولا إلى المشاركة الفعالة في التنفيذ الفعلي لإعداد وتنفيذ ومتابعة الخطة والسياسات والأهداف والبرامج والمشروعات والأنشطة... تعني تعاون واهتمام بتبادل الأفكار وصولا إلى بناء علاقات تعاونية، يشارك فيها الشركاء في مواجهة المشكلات وتحديث الخبرات وتطويرها، والمساعدة وتعزيز الثقة والممارسات التعاونية المتبادلة بين الشركاء، تعويضا لجوانب القصور بين هؤلاء الشركاء،

([1]) -UNDP," Reconceprualising Governance", Discussion PNaper 2 (New York :UNDP,January 1997) p.21,21

([2]) - دلال بنت عبد الله بن عدوان ، "دور الشراكة وكيفية تفعيلها في تنمية المجتمع المحلي "، تم تصفح الموقع يوم :15 ماي 2009
< http://www.netsolhost.com/images/speakers/ppt/2-3-2.pdf >

([3])- "ورقة مفاهيمية للفيديرالية حول مفهوم الشراكة ". تصفح الموقع يوم 27جويلية 2009
<http : // federation khmisset.maktoob log – com>

إلى جانب الإسهامات المتبادلة التي تسمح بالتجديد والتحديث في الإعداد والتخطيط لدعم البرامج وتنفيذها [1].

يمكن القول إذا أن الشراكة تقوم أساسا على تضافر الجهود الحكومية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص بغية تحقيق التنمية الشاملة المستدامة بناءا على شعور جميع الأطراف بالانتماء والمسؤولية المشتركة لخدمة المجتمع وتنميته.

إن الشراكة في التنمية تعني حق جميع الأطراف في المشاركة في صنع القرار، وتحديد الأدوار والمسؤوليات، والالتزام بما يسفر عنه الاتفاق التشاركي، وعلاقات متبادلة تتوفر فيها درجة من التكافؤ بين جميع الأطراف. وتشكل الشراكة لتحقيق أهداف معينة أو مجابهة قضية معينة أو إحداث تغييرات معنية في المجتمع، أو في الاتجاهات والقيم التي لا يستطيع طرف أو جهة بمفردها تحقيقها.

وتقوم الشراكة على بناء خلفية مشتركة مع وضع أسس الاتفاق أو الاستمرارية، ثم التعرف على القضايا والمشكلات والفرص المتاحة والمتوقعة، وتحديد الأهداف المشتركة مع ترتيب الأوليات، وتجميع الموارد، ويجب اتفاق الشركاء على مبدأ المنفعة لجميع الأطراف بدلا من السعي لمنافع فردية، وذلك عن طريق العمل الجماعي وبأسلوب ديمقراطي، وذلك يؤدي بالتالي إلى زيادة الخيارات والوعي العام بما يساعد على خلق المساندة وتقليل المعارضة وتعزيز وتعميق الديمقراطية [2].

وينبغي الإشارة هنا إلى التفرقة بين مفهومي التنمية بالمشاركة والمشاركة في التنمية، حيث أن المفهوم الأول أي التنمية بالمشاركة [3] قد استخدم من قبل منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية والذي أشارت به إلى انتهاج لامركزية سلطات اتخاذ القرار والتي بناء عليها تتسع المشاركة الشعبية في عمليات وآليات الإنتاج، فالمشاريع والسياسات العامة

([1])– نادية عيشور ، العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الشريد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 8-9 أفريل 2007)، ص. 259

([2])- سعد طه علام ، التنمية ... والدولة ، ط 2. (القاهرة: مطابع الدار الهندسية، 2004)، ص. 16، 17

([3])– تعتبر التنمية بالمشاركة جزء لا يتجزأ من الممارسات الديموقراطية ، في إطار بناء اجتماعي سليم للدولة يتيح إمكانية وحرية المشاركة لكافة أفراد المجتمع.

تعطي أحسن النتائج إذا تم تنفيذها بمشاركة المستفيدين[1] عني أن التنمية بشموليتها واستدامتها وعدالتها لا تقوم إلا من خلال مشاركة كافة مؤسسات المجتمع وأفراده مع الدولة، أما المفهوم الثاني أي المشاركة في التنمية يعني أن هذه الأخيرة تقوم وتدعو للمشاركة فيها، بمعنى أن تضطلع جهة ما (الدولة مثلا) بعملية المشاركة، والمواطنين مدعوون للمشاركة فيه[2].

وما تجدر الإشارة إليه أن مفهوم الشراكة تداولته الدول في بداية الستينات وكان ذلك تحت مسميات: التعاون، التشارك... وهي مفاهيم تدرج كلها في مفهوم أوسع ألا وهو التعاقد[3]. ونظرا لأهمية مفهوم الشراكة فقد استعمل على نطاق واسع من قبل بعض المؤسسات الدولية (كالبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة 1997، البنك الدولي 1989 وغيرها من منظمات الأمم المتحدة). وقد طرح مفهوم الشراكة في التسعينات في الخطاب العالمي للأمم المتحدة والمؤتمرات العالمية (مؤتمر البينة في البرازيل 1992، والمؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في النمسا 1993، ومؤتمر القاهرة للسكان والتنمية 1994، ومؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية 1996)، وقد أكدت هذه المؤتمرات جميعها على أهمية الشراكة بين القطاعات الثلاث[4].

ثانيا – تعريف الشراكة المجتمعية

الشراكة المجتمعية تعني إشراك شرائح المجتمع المحلي في آلية أو تنظيم مؤسسي محلي لا مركزي يشارك في مختلف مجالات التنمية الشاملة المرتبطة بالعمل في الدولة، سواء أكانت خدمية أو ثقافية أو اقتصادية أو اجتماعية، على شكل مجموعات أو جماعات في مؤسسات غير ربحية، منتخبة أو معينة، تتلقى دعما رسميا وشعبيا وتفويضا في مؤسستها ومشاريعها التنموية، وتخضع بالوصاية أو الإشراف لإدارة عليا، وتكون بمثابة جسرا بين أهالي المنطقة

---

(1)- Charle Nach Mback, Démocratisation ezt Decentralisation"Genèse et dynamique comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne"(Bénin : éditin karathala et PDM, 2003) p.27, 37

(2)- سعد طه علام، مرجع سابق، ص. 17

(3)- "ورقة مفاهيمية للفيديرالية حول مفهوم الشراكة"، مرجع سابق، ص.1

(4)- سمير محمد الوهاب، مرجع سابق، ص. 48

وبين الأجهزة التشريعية والتنفيذية والمؤسسات المجتمعية محليا وإقليميا وعالميا ضمن سياسة الدولة، بحيث تحقق مبادئ وأسس الشراكة في العمل والخدمات المرتبطة به، وتمارس في أداء مهامها واختصاصاتها ومراقبتها وتقويمها وتحفيزها من أجل تنفيذ المشروعات وإدارتها وصيانتها واستمراريتها سياسة واضحة تعتمد المشورة والخبرة والعدالة والشفافية [1].

ثالثا – الاشتراطات البنيوية للشراكة

تحتاج شراكة الحكم المحلي الرشيد إلى ما يمكن تسميته بالاشتراطات أو المتطلبات البنيوية. ويقصد بذلك مجموعة من العوامل التي تتصل مباشرة ببنية النظام الاجتماعي وما ينبثق عنه من أنظمة فرعية سياسية وإدارية ومجتمعية، والتي بدون توفرها يصبح أي نمط من الشراكة تعبير عن مصالح ضيقة.

أ– البيروقراطية العضوية

يعد مصطلح البيروقراطية العضوية ترجمة مباشرة لمصطلح ازداد شيوعا في الأدبيات التنموية هو Embedded bureaucracy ويعني حسب تعبير Peter Evans الجمع بين مبادئ البيروقراطية التقليدية التي طرحها ماكس فيبر، ونموذج المنظمة – المجتمع أي الجمع بين النظام والانفتاح على نحو يمثل ترجمة إدارية يومية لعلاقة الشراكة والاعتماد المتبادل بين الدولة والمجتمع. فالنموذج التقليدي للبيروقراطية الذي وضعه عالم الاجتماع الألماني "ماكس فيبر " يقوم على جملة من المقولات الأساسية هي الهيراركية واللاشخصية والحياد السياسي والمساءلة من أعلى... أما نموذج المنظمة – المجتمع فيستند إلى مقولات تكاد تكون عكسية للنموذج التقليدي مثل التضامن بدلا للهيراركية، والالتزام الشخصي التعامل مع احتياجات المجتمع المتغيرة بدلا للائحية، والتجديد في مواجهة المشكلات بدلا من النمطية، والمرونة في التعامل من احتياجات المجتمع المتغيرة بدلا من الحياد في مواجهة الضغوط الصادرة من البيئة والمساءلة من أسفل.

---

(1)– السيد عبد الله السيد مجيد العالي، " الشراكة المجتمعية في العمل البلدي" (ورقة بحث قدمت في مؤتمر العمل البلدي الأول ،مركز البحرين للمؤتمرات 26- 27 مارس 2006)، ص. 1

وكشفت الدراسات أنه يصعب – ولاسيما في حالة الدول النامية – الركون إلى أي من النموذجين في صورهما المطلقة، نظرا لأن كل منهما يحمل بين طياته عوامل إيجابية وأخرى سلبية. فقد يؤدي الركون إلى النموذج الأول فقط إلى حالة من الجمود وغياب المبادرة، وقد يقود الاعتماد الكامل على النموذج الثاني إلى حالة من السيولة تتسبب في إيجاد نموذج يجمع بين الجوانب الإيجابية في النموذجين. يعد مثل هذا النموذج المبتغى ضرورة أساسية في حالة إرساء أشكال تشاركية في التنمية بين الحكم المحلي والمنظمات غير الحكومية من خلال الحفاظ على النظام (النموذج التقليدي) والانفتاح على المجتمع (نموذج المنظمة – المجتمع)، وهو ما يطلق عليه مفهوم البيروقراطية العضوية Embedded bureaucracy [1].

ب– رأس مال اجتماعي حقيقي

يقوم مفهوم الشراكة على افتراض رئيسي هو وجود رأس مال اجتماعي، وليس مجرد تكوينات مدنية. وهناك العديد من التعريفات لمفهوم رأس المال الاجتماعي أبرزها التعريف الذي قدمه بورد Pierre Bourdieu وذهب إلى أن المفهوم يعني"تجميع الموارد القائمة أو المحتملة في سياق شبكة من العلاقات المؤسسية على أساس من الاعتراف المتبادل".

في حين نظر كولمن James Colman إلى المفهوم من منظور مؤسسي بوصفه علاقات مؤسسية تساعد على التفاعل بين مختلف الفاعلين.

وذهب "روبرت بوتنام" Putnam إلى أن رأس المال يعني "الروابط التي تجمع بين الأفراد والشبكات الاجتماعية التي تنشأ على أساس من الاحترام المتبادل".

ويعتبر رأس المال الاجتماعي بمثابة "المادة الخام" على حد وصف كولمن التي يجب أن تجمع أوصال أي تكوين غير حكومي، وفي حالة ضعف أو غياب وجوده فإن قدرة منظمات المجتمع المدني على إنجاز المهام المنوطة بها تتسم بالمحدودية.

---

(1)– سامح فوزي ، الحوكمة (المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية ، 2005) ، ص .37.38

وتنبع أهمية رأس المال الاجتماعي من اعتبارات عديدة أبرزها بناء الثقة والاعتماد والاحترام المتبادل بين الأفراد المشاركين في نفس المنظمة وهو ما يساعد على إنجاز العمل بكفاءة ويقلل إلى حد بعيد مما يعرف باسم Transaction cost وهي تمثل تكاليف الاتصال والإدارة التي تمثل عبئا اقتصاديا وتنظيميا على العمل في حالة فقدان الثقة وسعي كل طرف إلى توفير المصلحة الشخصية على حساب العمل. فضلا عن أن القيم الأساسية التي يتضمنها مفهوم رأس المال الاجتماعي، تؤدي إلى خلق بيئة مجتمعية بصفة عامة وبيئة تنظيمية بصفة خاصة أكثر ملاءمة لانجاز العمل بكفاءة وفعالية، من هنا يرتبط مستوى رأس المال الاجتماعي بقدرة المنظمة على الإنجاز.

ج- المسؤولية الاجتماعية لرأس المال

هناك مسؤولية اجتماعية تقع على عاتق رأس المال في أي مجتمع بخلاف الدور الأساسي المنوط به في تحقيق التنمية الاقتصادية، ويقصد بالمسؤولية الاجتماعية social responsability تجاه المجتمع العمل على تطوير جودة الحياة في البيئة التي يمارس فيها رأس المال نشاطه، وتاريخيا فإن كبريات المشروعات في شتى الميادين قامت على أكتاف الرأسمالية في أوربا حتى أن بعض المنظمات غير الحكومية وما نتج عنها من مشروعات اجتماعية لا تزال تحمل أسماء الرأسماليين الذين قاموا بإنشائها.

والدافع الرئيسي الذي يبرز لدى رجل الأعمال هو إيجاد بيئة آمنة اجتماعيا تسمح بنمو رأس المال، وهذا ليس من السهل تحقيقه دون التغلب على مشكلات أساسية كالفقر والبطالة والجهل وضعف الرعاية الصحية، فإذا تركزت هذه المشكلات وغيرها في البيئة الاجتماعية المحيطة برأس المال جعلت من عوامل التهديد الاجتماعي أسبابا لخنق فرص تحقيق الربح[1].

([1])- سامح فوزي، المرجع السابق، ص ص. 42 – 44.

المطلب الثاني: إشكاليات الشراكة الثلاثية

مفهوم الشراكة بالصورة التي يجري عليها إنتاجه وتسويقه في صورة دوائر ثلاثة متقاطعة يحتاج إلى نقد جاد في ضوء خبرة الدول النامية، ويفتح ذلك الباب أمام نقد الأسس البنيوية التي تستند إليها الدولة بمختلف مؤسساتها وأجهزتها، ويمتد النقد ليشمل أسس الشراكة الأخرى.

أولا– غياب مقومات الدولة الحديثة

عند بحث مفهوم الشراكة هناك افتراض ضمني أساسي هو وجود مقومات الدولة الحديثة، التي تستند إلى حكم القانون والمساءلة والمواطنة واحترام حقوق الإنسان. وإن أبرز أهم مقومات الدولة الحديثة هو وجود خطوط فاصلة بين العام والخاص، على نحو تكون فيه ميادين العمل والنشاط واضحة بين مختلف الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين، حتى تتحول أي شراكة حكومية – غير حكومية إلى عملية بنائية من أجل ترشيد أفضل للموارد في العمل التنموي، وتشهد الدول النامية وبدرجات متفاوتة بشكل عام والجزائر بشكل خاص ظاهرة الإقطاع السياسي patrimonialism حيث تضيع الخطوط الفاصلة الواضحة بين العام والخاص، وتدير النخب المسيطرة مختلف المهام بآليات الدولة الحديثة ولكن بهدف تحقيق منافع شخصية، وتصبح بذلك إدارة الدولة برمتها قائمة على إدارة فساد منظم systmatic، وتتحول بالتالي العلاقة بين المواطن والدولة في كافة المواقع والمؤسسات، من علاقة مواطنة إلى علاقة ولاء وتبعية[1].

ثانيا– غياب الخطوط الفاصلة في الأدوار والمسؤوليات

يفترض من مفهوم الشراكة أن هناك خطوطا فاصلة بين الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين في المجتمع، من حيث توزيع الأدوار والمسؤوليات في ظل عقد اجتماعي واضح المعالم، وهي حالة غير قائمة في العديد من الدول النامية بشكل عام.

([1]) - سامح فوزي ، المرجع السابق ، ص. 46

فمن جهة يفترض مفهوم الشراكة – على سبيل المثال – أن تتضمن الحكومة على صيانة التعددية الثقافية والاجتماعية والسياسية، إلا أن ذلك لم يحدث في العديد من الدول النامية، نظرا لأن تكوين النخب الحاكمة ذاتها لم يأت تعبيرا عن توافق عام أو من خلال آليات ديمقراطية، وهو ما قاد إلى صيانة العقد الاجتماعي للدولة على نحو يجحف بحقوق المواطنين في هذه الدول.

ومن جهة أخرى يفترض مفهوم الشراكة أن هناك مجتمعا مدنيا يستطيع تعبئة المواطنين في منظمات تنشأ بالإرادة الحرة لأفرادها، هذه هي خبرة الدول المتقدمة، وفي الدول النامية بشكل عام ونظرا لما تواجهه منظمات المجتمع المدني من حصار حكومي خاصة فإنها لم تقم بدور حقيقي، سواء من حيث ما تطرحه من قضايا أو ما تقوم به من أدوار[1].

ومن جهة ثالثة يتضمن مفهوم الشراكة تركيزا على دور القطاع الخاص في النهوض بالاقتصاد من خلال توفير الوظائف والقيام بالمشروعات، وهذه هي خبرة الدول المتقدمة التي يؤدي فيها القطاع الخاص دورا أساسيا في الاقتصاد في ظل قوانين تحافظ على رشادة الحياة الاقتصادية، وتحمي المواطن من تعسف السوق والرأسمالية، غير أنه في المجتمعات النامية لا يستطيع القطاع الخاص أن يؤدي دورا نهضويا في مجتمعاته في ظل غياب القوانين الرادعة التي تحمي العمال من التعسف.

ثالثا– غياب الأساس البنيوي للمواطنة

يذهب فريق من الدارسين إلى أن غياب الأساس البنيوي لمفهوم المواطنة في العديد من الدول النامية – وبخاصة في المنطقة العربية – يجعل من الصعب بناء صيغة للحكم الجيد تقوم على شراكة فعلية بين فاعلين حكوميين وغير حكوميين. وفي هذا الصدد قدم ماك مور Mick Moore أستاذ التنمية بجامعة ساسكس بالمملكة المتحدة أطروحة مهمة مفادها أن الدول التي تعتمد في دخلها أساسا على عوائد نفطية ومنح خارجية، ليس في

[1]- المرجع نفسه ، ص ص. 47 - 50

إمكانها تأسيس حكم يقوم على المشاركة في صنع وتنفيذ السياسة العامة، بل يؤدي ذلك إلى الانفصال بين المواطن والدولة، وبروز حالة من عدم الرضا، من ناحية، وحالة من الاستعلاء من جانب أجهزة الدولة من ناحية أخرى، بعكس الدول التي تعتمد في دخلها أساسا على نظام ضريبي عادل يجعل من التواصل مع المواطن شرطا أساسيا لانتظام العمل. ويترتب على اعتماد الدول في دخلها على عوائد نفطية ومنح خارجية نتائج سلبية أبرزها [1]:

– ظهور ما يمكن تسميته بالاستقلال السلبي لجهاز الدولة عن المواطن، وعدم رغبة النخبة الحاكمة في الاستماع إليه، نظرا لأن جهاز الدولة يستند إلى عوائد مالية لا يسهم فيها المواطن.

– غياب معايير الشفافية في الإنفاق العام نظرا لأن جهاز الدولة يستند إلى عوائد مالية لا يسهم فيها المواطن.

– غياب معايير الشفافية في الإنفاق العام نظرا لأن النخب المتحكمة في الاقتصاد الريعي تكون وحدها صاحبة الحق في السيطرة على الموارد المالية المتوفرة، دون إعطاء أي قدر من الأهمية سواء للمؤسسة البرلمانية أو المنظمات غير الحكومية التي تمارس في النظم الديمقراطية أدوارا في مساءلة النخب الحاكمة.

– غياب أي مفهوم حقيقي للعمل المدني civil work نظرا لشعور المواطن بأن ما يقوم به من جهد أو نضال مدني لن يسهم في إحداث تغيير حقيقي طالما أن المجتمع السياسي برمته لا يستند إلى مفهوم المواطنة.

([1])– سامح فوزي، المرجع السابق، ص. 50، 51

رابعا– المخاوف الموروثة بين الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين

يفترض مفهوم الشراكة وجود إمكانية للتوصل إلى توافق بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في مجال التنمية الديمقراطية، غير أن العلاقة بين الطرفين في العديد من الدول النامية تحكمها هواجس ومخاوف موروثة يمكن إيجازها في العناصر الآتي ذكرها [1]:

– الحكومة تهتم دائما – أو يجب – أن تهتم بما يسمى "الصالح العام "، أي مصالح المجموع العام من المواطنين في عملية صنع السياسة، وبالتالي تخشى من أن تتحول هذه العملية إلى مساحة لتنافس مجموعات متعددة تسعى للحصول على مكاسب فئوية ضيقة.

– الأجهزة الحكومية – بحكم عملها – تسيطر على كم هائل من المعلومات، البعض منه يمكن الإطلاع عليه، والبعض الآخر يخضع لمبدأ السرية حرصا على مصالح الوطن. أما المنظمات غير الحكومية فإن ما يتوفر لديها من معلومات يسهل الإطلاع عليه، فهي بحكم تكوينها لا تعرف مبدأ السرية، بل إن من قواعد العمل بها مبدأ نقيض هو الشفافية. وبالتالي تخشى الحكومة أن لا تراعي المنظمات غير الحكومية المشاركة في صنع السياسة مبدأ السرية بشأن بعض المعلومات التي ستطلع عليها حتما خلال المراحل المختلفة التي تمر بها عملية صنع السياسة العامة.

ومن ناحية أخرى هناك مخاوف تساور المنظمات غير الحكومية عند الإقدام على تحقيق أي شراكة حقيقية مع الحكومة في مجال التنمية يمكن إيجازها في ما يأتي:

– ما يميز المنظمات غير الحكومية هو الاستقلال Autonomy وبالتالي تكون مستقلة في طرح الرؤى، وتخشى أن تفقد استقلاليتها إذا اشتركت في صنع السياسة العامة، حيث أن قربها من مراكز صنع القرار قد يؤدي إلى إلحاقها بالحكومة مما يفقدها الاستقلال.

– تتعدد المنظمات غير الحكومية، وأصبح من الصعب حصرها بدقة، وهو ما يعني أن هناك منظمات سوف تقترب من دوائر صنع السياسة العامة وأخرى ستظل بعيدة وهو ما

([1])– سامح فوزي، المرجع السابق، ص. 52، 53

قد يشعل المنافسة بين المنظمات غير الحكومية، وتخشى هذه المنظمات أن تؤدي المنافسة إلى نتائج سلبية على العمل غير الحكومي بوجه عام.

-المنظمات غير الحكومية مختلفة في رؤاها وأسلوب عملها، ويجب أن تظل مختلفة، ولكن الحكومة تنظر إليها جميعا على أنها "منظمات غير حكومية" دون أي اعتبار للاختلافات بينها، وتخشى هذه المنظمات أن يؤدي ذلك إلى إلغاء تفردها ومحاولة تنميط أسلوب عملها، وهو ما قد يؤثر سلبا على نظرة الجمهور لها.

المطلب الثالث: دور الحكم المحلي في مجال التنمية والتحديات التي تواجهه

يعتبر الحكم أو الإدارة المحلية جهازا إستراتيجيا على المستوى المحلي، باعتباره يتوسط العلاقة بين الحكومة المركزية والمواطن من أجل النهوض بالتنمية المحلية وبظهور مفهوم الـــ governance ثم التأكيد على شراكة المجتمع المدني والقطاع الخاص إلى جانب الحكم المحلي، سواء فيما يتعلق بصنع أو تنفيذ السياسات العامة، بغية تحقيق التنمية المستدامة، وبالتالي يمكن التساؤل عن طبيعة دور الحكم المحلي في ظل هذه الشراكة؟

أولا- دور الحكم المحلي في مجال التنمية

لقد أصبح دور الدولة بشكل عام في إطار مفهوم الشراكة يركز على البعد الاجتماعي من خلال المسؤولية عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وعن وضع الإطار العام القانوني والتشريعي لأنشطة القطاعين العام والخاص على حد سواء، مثلما تكون معنية بتأكيد الاستقرار والعدالة في السوق. كما تعمل على الاهتمام بالخدمات التي لا يقبل عليها القطاع الخاص. وتستطيع الدولة كذلك تمكين المواطنين من خلال توفير الفرص المتساوية لهم، وضمان مشاركتهم في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولذلك فإن اللامركزية في هذا الإطار تكون أكثر استجابة لمتطلبات المواطنين وللظروف الاقتصادية المتغيرة[1]. وتعتبر السويد من الأمثلة على الدول التي تؤدي بها الحكومات المحلية دورا كبيرا

([1])- محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير (القاهرة : المنظمة العربية للتنمية الإدارية ، 2005) ، ص. 375

في عملية التنمية المجتمعية، ففي السويد والتي بدأ بها أول تشريع للحكومة المحلية عام 1962 يشكل 70 % من نفقات القطاع العام للدولة بأيدي الحكومات المحلية (مجالس الأقاليم والبلديات)، حيث تكون البلديات مسؤولة قانونيا عن التعليم الابتدائي والثانوي، الخدمات الاجتماعية الخدمات العامة، التخطيط المحلي، إقرار وإلزام تشريعات الأبنية، كما أن مجالس الأقاليم مسؤولة عن برامج الرعاية الصحية (متضمنة المستشفيات)، وخدمات النقل العام، بينما تهتم الحكومة الوطنية في المقابل بالضمان الاجتماعي وأنظمة التقاعد الوطني، سياسات الإسكان، التعليم العالي، وخدمات وطنية أخرى مثل إدارة القضاء وإدامة النظام والأمن العام[1].

إنه وفي ظل تبني سياسات الإصلاح الاقتصادي واقتصاد السوق، أصبح دور الحكم المحلي يركز على الكيف وليس الكم، وعلى تمكين المواطنين وليس مجرد خدمتهم، وعلى الاهتمام بتوجيه الخدمة وليس تقديمها مباشرة.

وفي هذا الإطار تقوم الوحدات المحلية بمجموعة من الوظائف والأدوار في مجالات توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات، والمشاركة في صنع السياسات العامة، وتنمية وتدريب الموارد البشرية وحماية البيئة من التلوث.

ففي مجال توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات، أصبحت الكثير من الحكومات المحلية في دول العالم تؤدي وظائف تؤثر على جذب المستثمرين الأجانب والمحليين، شاملة الإمداد بالبنية الأساسية، وإدارة النقل، وفرض الضرائب. وتستطيع الأجهزة المحلية إصدار اللوائح المحلية التي توفر للمستثمر أساسا قانونيا للاستثمار في الوحدات المحلية، وإنشاء وتطوير مشروعات البنية الأساسية اللازمة للاستثمار المحلي والأجنبي. وتزداد أهمية هذا الدور للوحدات المحلية في ظل ارتفاع معدلات التحضر والتطورات التكنولوجية، وتزايد معدلات النمو السكاني وتطلعات المواطنين إلى مستوى متطور من الخدمات[2].

---

(1)- زهير عبد الكريم الكايد ، مرجع سابق ، ص. 130

(2)- سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص. 51

ويتعين على الوحدات المحلية تطوير المرافق العامة بالشكل الذي يطبق نظم الإدارة الحديثة والكفاءة الإدارية والمشاركة الشعبية، ودراسة كيف يمكن البدء في خوصصة بعض هذه المرافق والخطوات التدريجية التي تتبع، ومدى مساهمة المواطنين والوحدات المحلية في إدارتها وتمويلها ورقابتها.

كما تستطيع الوحدات المحلية مشاركة الحكومة المركزية في صنع السياسات العامة باعتبارها الأكثر التزاما تجاه المواطنين، والأكثر معرفة بمشكلات ومتطلبات المجتمعات المحلية. إن المطلوب من الوحدات المحلية هو التوجيه **steering**، وليس التجديف **rowing** وإذا كان المطلوب منها الانسحاب من التقديم المباشر للخدمة، فإن عليها التركيز على تمكين الآخرين من تقديم هذه الخدمات[1].

ويمكن للوحدات المحلية أن تساعد في تطوير الموارد البشرية الكفؤة، من خلال دورها في إنشاء المدارس والمعاهد والكليات والمؤسسات الأخرى، وتدريب الأفراد الذين لا يمتلكون مهارات محددة بما يمكنهم من الاستفادة من فرص العمل المتوافرة في المجتمع[2]. وإصلاح وتحديث أحوال الخدمة المدنية من خلال:

– الاهتمام بالعنصر البشري والارتقاء به ماليا وتدريبيا، بحيث تتوافر له حياة كريمة تنأى به عن الانصراف وتقضي على أسباب التقاعس.

– تصحيح هيكل الرواتب وحوافز العاملين، بحيث تتماشى مع الاتجاهات السائدة في سوق العمل، ومع مستويات الأسعار وتكاليف المعيشة بصفة عامة.

– وضع نظام متكامل لتدريب الموظف المحلي والقيادات المحلية، على اختلاف أنواعها ومستوياتها، وفتح مجال الحوافز لمختلف الموظفين والقيادات المحلية، حتى يكونوا عناصر فعالة وناجحة في الأداء الوظيفي المحلي، وذلك دعما لوحدات الإدارة المحلية وقياداتها وعونا لها في تحقيق الأهداف المرجوة.

---

(1)– محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق ، ص. 377

(2)– سمير محمد عبد الوهاب، مرجع سابق، ص.51

-إعطاء رؤساء الوحدات المحلية، السلطات التي تمكنهم من استقطاب واختيار العناصر الكفؤة للعمل بوحداتهم[1].

وأصبحت الوحدات المحلية في أواخر القرن العشرين معنية بمجال حماية البيئة من التلوث، ففي قمة الأرض في ريودي جانيرو التي عقدت في إطار مؤتمر الأمم المتحدة عن البيئة والتنمية في عام 1992، وقعت 150 دولة على أجندة القرن الحادي والعشرين، متضمنة برنامجا تنفيذيا عن التنمية المستدامة والذي أعطى الحكم المحلي دورا رئيسيا فيه، وتأتي أهمية الحكم المحلي في هذا المجال من كون السلطات المحلية هي التي تقوم بإنشاء وصيانة البنية الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وتراقب عمليات التخطيط وتضع السياسات والقواعد البيئية المحلية، فضلا عن دورها في تنفيذ السياسات العامة المحلية.

وفي عام 1992 أعطت خطة النشاط البيئي الخامسة للإتحاد الأوروبي للحكم المحلي دورا أكبر من الخطط السابقة للإتحاد.

والواقع أن الحكم المحلي يستطيع تأدية دورا كبيرا في مجال حماية البيئة من خلال التحكم في معدل التلوث البيئي بتطبيق القوانين والقواعد، والحفاظ على الصحة والسلامة العامة، واستخدام أساليب الإدارة العلمية لتقليل الآثار البيئية السلبية، وتنمية الوعي بالمشكلات البيئية[2].

وفي المجال الاجتماعي تعمل الوحدات المحلية على القيام بكل المهام التي تتعلق بالشؤون الصحية والإسكان. كما تتولى في إطار اختصاصاتها شؤون التنمية والرعاية الاجتماعية وفق السياسة العامة للدولة، وتوفير فرص العمل للعاطلين عن العمل.

كذلك بإمكان الإدارة المحلية اللجوء إلى التعاون اللامركزي الذي تتدخل فواعله على المستوى المادون دولاتي، من خلال تفعيل مشاركة كيانات لها علاقة بمشاريع أو برامج تنموية وبها طاقم كبير من المحاورين العموميين ليس لهم صلاحيات على المستوى المؤسساتي

---

(1)- محمد محمود الطعامنة وسمير محمد عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص. 427، 428

(2)- سمير محمد عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص . 52

المركزي، وتقديم المبادرات وتقاسم المسؤوليات من طرف السلطات المحلية أو قطاعات منظمة من طرف المجتمع المدني بصفة متنوعة ومتكاملة مع تدخلات ومسؤوليات الدولة، وهو ما نشهده في الدول الأوروبية خاصة مدينة مرسيليا الفرنسية التي وقعت العديد من اتفاقات التعاون والتي جعلت منها واحدة من المدن الأكثر نشاطا في مجال التعاون اللامركزي الذي يحظى بالاهتمام من طرف الدولة التي تعمل على تشجيع رغبة الجماعات المحلية في القيام بأعمال خارجية كانت بإمكانها أن تعتبره منافسا لها، ولكنها تتحول بكل الوسائل العمل كوسيط يسهل تحقيق أهداف التعاون اللامركزي.

وقد حدت الجزائر حذو الدول المتقدمة في مجال التعاون اللامركزي من أجل التنمية من خلال اتفاق التعاون الذب انتهجته مدينة الجزائر مع مدينة مرسيليا، وتعتبر هذه الخطوة جد ايجابية في المجال التنموي غير أنها لا تزال محتشمة.

وما تجدر الإشارة إليه أن الحكم أو الإدارة المحلية في الجزائر لازالت بعيدة كل البعد عن الدور الحقيقي الفعلي الذي يضطلع به الحكم المحلي في الدول المتقدمة سواء من حيث المشاركة في صنع السياسات العامة أو من حيث تقديم الخدمات العامة، أو الاهتمام بترقية الموارد البشرية، أو في مجال حماية البيئة، وبذلك ينبغي عليها أن تحذو حذو الدول المتقدمة بغية المساهمة بشكل جدي وفعال في تحقيق التنمية المحلية المستدامة ومنه الشاملة.

ثانيا – التحديات التي تواجه الحكم المحلي

تعمل اللامركزية الجيدة على تكوين حكومات محلية أكثر مشاركة وأكثر استجابة لاحتياجات الناس، ولقد أضحى واضحا بأن الحكومات المركزية ينبغي أن لا تتدخل في إدارة الحكومات المحلية، وينبغي في إطار ذلك تحديد مسؤوليات الحكومات المحلية تحديدا دقيقا، وتخويلها قوة وسلطات كافية للاضطلاع بمهامها بطريقة فعالة ومستقلة عن الحكومة المركزية،

أي أنه يجب أن يؤدي نظام اللامركزية إلى نقل السلطة بالفعل إلى الحكومة أو الإدارة المحلية وعدم الاكتفاء بمجرد عدم تركيزها في يد السلطة المركزية[1]. وبذلك يجب أن يكون للوحدات المحلية الموارد المالية لتدير برامجها ولتوظف كفاءاتها المناسبة وتمنحهم الرواتب والمكافآت وفقا للعمل الذي يؤدونه، دون انتظار إقرار ذلك من الحكومات المركزية [2].

وقد بينت إيتوكو سوزوكي من الأمم المتحدة أهم التحديات التي تواجه الحكومات المحلية بقولها " إن اللامركزية يجب أن تتماشى يدا بيد مع التحسين في إدارة الحكومة المحلية والتي تنطوي على تقوية قدرات مواردها المؤسسية والمالية والبشرية، وبالمثل تقوية موارد أقاليمها المحلية " لذا نجد أن من التحديات التي تواجه تحقيق حكم محلي فعال ما يأتي:

– حصول الإداريين والرسميين على المهارات الجديدة والأنظمة الإدارية الحديثة، ليتمكنوا من تحسين مستوى الخدمات والاستجابة إلى طلبات المواطنين المختلفة بكفاية وفعالية.

– تطوير الموارد المالية اللازمة لإدارة البرامج الأساسية لخدمة الأحياء ذات الاحتياجات الخاصة ولتوفير التمويل لتنفيذ الخطط والبرامج الإستراتيجية.

– تحسين مستوى مشاركة المواطنين في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات من خلال تعزيز الديمقراطية في المجتمعات المحلية للربط بين المستويات الحكومية المركزية والمحلية والإقليمية بشكل فعال، فالمناداة والدعوة إلى اللامركزية أمر جد هام وأساسي، إلا أن المعاناة لتحقيقها في العديد من الدول، وخاصة الدول النامية ومنها الجزائر يعتبر أمرا في غاية التعقيد.

– هناك حاجة ماسة إلى تحسين البنية التحتية والقدرات الأساسية للمؤسسات القائمة في الحكومات المحلية لتستطيع مواجهة التحديات المشار إليها، خاصة ما يتعلق بإدارة الموارد

([1])– جون سوليفان، "الحكم الديموقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي"، تم تصفح الموقع يوم 07ماي 2009.

<http://www . med .org /mena/ ar / documents / 2 .p df>

([2])– نظر الملحق رقم 01

المالية وتوفير الأنظمة الإدارية والمعلوماتية اللازمة للحكم المحلي الجيد. ولعل التجديدات الإدارية الحديثة تصبح أمرا أساسيا لتحسين تلك البنية التحتية، تلك التجديدات الإدارية التي تشمل "الإدارة بالنتائج"، "الإدارة بالأهداف"، "إدارة الأداء"، "إدارة الجودة الشاملة". والتي أصبحت من الأساليب الإدارية الإدارية العادية في القطاع الخاص والقطاع الحكومي أيضا [1].

إن هذه التحديات التي تجاوزتها العديد من الدول المتقدمة وبعض الدول النامية، تتطلب المواجهة والتعامل معها من خلال المبادرة في الإصلاحات الإدارية على مستوى الوحدات المحلية فهذه الأخيرة بحاجة لتحقيق نوع من التوازن بين العديد من المتطلبات، والتي تشمل:

- طرق ومناهج إدارية تؤكد على أهمية التنازل واللامركزية في السلطات.
- مأسسة القيادات الإستراتيجية والتعاونية.
- العمل على مشاركة المعنيين بالقضايا إلى أبعد حد ممكن.
- التأكيد على توفير الشفافية والمساءلة.

المبحث الثاني: دور المجتمع المدني في مجال التنمية المحلية في الجزائر

قبل التحول إلى سياسات التحرر الاقتصادي كانت الدولة هي الفاعل الأساسي المهيمن في عملية التنمية، غير أن هاته الأخيرة شهدت قصورا واضحا في أغلب الدول النامية بوجه عام والجزائر بوجه خاص، وأصبحت بالتالي الدولة الوطنية بحاجة إلى قطاع ثالث يتعاون معها ويعزز أداءها، ونقصد هنا المجتمع المدني الذي تزايد تداوله خلال العقود الأخيرة ليكمل مهام القطاع العام والقطاع الخاص ويدفع وتيرة التنمية المحلية الوطنية الشاملة والمستدامة.

---

(1) -زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق ، ص. 131، 132

المطلب الأول: مفهوم المجتمع المدني وأهميته.

نظرا للأهمية التي اكتساها المجتمع المدني في السنوات الأخيرة والتي تزامنت مع بروز مفهوم الحكم الرشيد في مجال إعداد السياسات العامة سواء على المستوى المحلي أو الوطني، فإن ذلك يقتضي الوقوف عند هذا المفهوم من خلال التطرق إلى تعريفه وأهم المتغيرات التي ساهمت في بروزه وخصائصه وأهم مشكلاته فضلا عن الأهمية التي يكتسيها.

أولا- مفهوم المجتمع المدني

أ- تعريف المجتمع المدني والمتغيرات التي ساهمت في بروزه

يعد مفهوم المجتمع المدني من المفاهيم التي حظيت بالاهتمام الواسع منذ بداية القرن التاسع عشر، حيث الأفكار الاشتراكية والليبرالية التي نظرت إليه من الزاوية المحددة لها. فقد رأى هيغل أن مفهوم المجتمع المدني يختص بمجال العلاقات الاقتصادية وتنظيمها الخارجي، وفقا لتصور الدولة الليبرالية، وركز على الطبيعة الصراعية للمجتمع المدني وحاجته إلى الدولة لمنحه التوحد. واختص المفهوم عند ماركس وانجلز بمجال العلاقات الاقتصادية باعتبارها العامل الحاسم، لا الدولة التي تشكل جزء من البناء الفوقي، لذا اعتبر أن حدود المجتمع المدني هي حدود العلاقات الاقتصادية، وأن المجتمع المدني هو مسرح التاريخ، وأن تحليله يتم عبر الاقتصاد السياسي، وقد اعتبر ماركس أن المجتمع المدني يحتضن كل العلاقات المادية للأفراد ضمن مرحلة محددة من تطور قوى الإنتاج[1].

وقد استخدم "روسو" و"كانت" مصطلح المجتمع المدني ليعني المجتمع السياسي والدولة تحديدا، كما استخدم للمقارنة بالمجتمع البدائي (غير السياسي). أما أنطونيو غرامشي فكان أول من أدخل في الفكر الماركسي تعديلا مهما في مفهوم المجتمع المدني إذ وضع هذا الأخير في إطار البناء الفوقي، وربط بين المجتمع المدني ووظيفة الهيمنة التي تمارسها الطبقة أو

(1)- ناظم عبد الواحد الجاسور، موسوعة علم السياسة (الأردن : دار مجدلاوي للنشر والتوزيع ، 2004) ، ص. 322 ، 323

المجموعة المهيمنة في المجتمع (الطبقة المثقفة)، ووظيفة السيطرة المباشرة أو الحكم من خلال الحكومة الشرعية من جهة أخرى [1] .

وقد عد المجتمع المدني اليوم، وفي كل الأطروحات السياسية والاجتماعية والثقافية، باعتباره شرطا ضروريا لقيام نظام سياسي ديمقراطي مستقر. وقد عرف بأنه المكان الذي يستطيع فيه المواطنون أن يتبادلوا نوعا من الحوار الشخصي والمداولات التي تعد أساسية لا لبناء المجتمع المحلي فحسب، بل للديمقراطية بحد ذاتها.

ويعرفه لاري دياموند بأنه عالم الحياة الاجتماعية المنظمة، الطوعي، الذاتي النشأة والذاتي الدعم، والملتزم بقواعد قانونية أو مجموعة مشتركة من القواعد[2].

كما عرف بأنه مجتمع مستقل إلى حد كبير عن إشراف الدولة المباشر، ويقوم بأعمال تطوعية تساعد الدولة في القيام بواجباتها[3].

وتجدر الإشارة إلى أن هناك العديد من المتغيرات التي ساهمت في بروز المصطلح يمكن تحديدها فيما يأتي[4]:

- عولمة القيم الديمقراطية وحقوق الإنسان مع التأكيد على المساواة بين الجنسين.
- تزايد دور المنظمات غير الحكومية على المستوى الدولي والوطني.
- عولمة آليات وأفكار اقتصاد السوق، وهذا ما أدى إلى تزايد دور القطاع الخاص.
- التطور التقني خاصة مع ظهور شبكات الانترنيت والفضائيات وهذا ما أدى إلى تسهيل التفاعل ضمن الشبكات بين مختلف الفاعلين.
- انتشار المعلومات على المستوى العالمي لتصل إلى جميع الناس.

(1)- يأتي الدور الريادي لفئة المثقفين وهي مؤسسات المجتمع المدني بانفرادهم في تنظيم المجتمع وتعبئته للحد من سيطرة الدولة عليه.

(2)- لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة، تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة، ص. 11

(3)- عطيه صلاح سلطان، إطار عام مقترح للعلاقة بين الأجهزة الحكومية والمجتمع المدني، تم تصفح الموقع يوم 7 ما ي 2009 <www.monofeya. gov / co/ document / library / pdf > p.5

(4) بوحنية قوي، "دور المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد" (ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: "التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات"، الشلف، الجزائر 16-17 ديسمبر 2008)، ص.2.

– شيوع ظاهرة الفساد عالميا، وهذا ما أدى إلى ضرورة التفكير في إنتاج آليات تجعل من الأنظمة أكثر شفافية قصد القضاء على هذه الظاهرة.

– الأزمة المالية التي واجهت الدولة وعجزها عن تلبية احتياجات مواطنيها، وهذا ما دعا إلى ضرورة إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني في عمليات التنمية للقضاء على الفقر والأمراض ونقص التعليم خاصة في الدول النامية.

كل هذه العوامل المتشابكة أدت إلى بروز أهمية دور الجمعيات والفعاليات المشكلة للمجتمع المدني.

ب– خصائص المجتمع المدني

يتوفر المجتمع المدني على العديد من الخصائص، التي تحدد درجة فعاليته، ويحددها أحمد شكري الصبيحي في[1]:

– **القدرة على التكيف**: ويقصد بذلك قدرة المؤسسة على التكيف مع التطورات سواء أكانت دولية أو محلية، فكلما كانت المؤسسة أكثر قدرة المؤسسة على التكيف مع الأوضاع كلما أدى ذلك إلى تحقيق الفعالية، لأن الجهود وعدم التكيف يؤدي إلى تضاؤل أهميتها ونقص فعاليتها. ويأخذ التكيف ثلاثة أنواع:

التكيف الزمني: يعني استمرارية المؤسسة مدة طويلة.

التكيف الجيلي: يعني قدرة استمرارية المؤسسة وفقا لتعاقب الأجيال خاصة على مستوى القيادة وظهور نخب متجددة.

التكيف الوظيفي: يعني قدرة المؤسسة على إحداث تعديلات على مستوى أنشطتها قصد التكيف مع الظروف المستجدة.

– **الاستقلالية**: أي عدم تبعية مؤسسات المجتمع المدني لأي جهة أو فرد أو جماعة فلا بد من تمتعها بهامش من الحرية والاستقلالية عن الدولة، سواء أكانت استقلالية مالية تعتمد

([1])– أحمد شكري الصبيحي، مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2000) ص .32، 33

على التمويل الذاتي من خلال مساهمة الأعضاء في شكل رسوم عضوية أو تبرعات أو بعض أنشطتها الخدمية والإنتاجية أو كانت استقلالية إدارية تنظيمية من حيث كون الإدارة بعيدة عن تدخل الدولة أو أي جهة أخرى.

– **التعقيد**: يشير عنصر التعقيد إلى تعدد المستويات التنظيمية داخل المؤسسة من ناحية وانتشارها الجغرافي داخل المجتمع ككل الذي تمارس نشاطها فيه من ناحية أخرى.

– **التجانس**: ويعني ذلك عدم وجود صراعات داخل مؤسسة المجتمع المدني تؤثر على مستوى آدائها، فغياب مثل هذه الصراعات يؤدي إلى إحداث التجانس والاستقرار داخل المؤسسة ويسهم بقدر كبير في نجاحها وتطورها.

د– مشكلات المجتمع المدني

هناك جملة من المشاكل التي تواجه المجتمع المدني في الدول النامية بشكل عام، والجزائر بشكل خاص، يمكن تحديدها فيما يأتي:

– **مشكلات تتعلق بالتكيف والاستمرارية**: ويمكن تحديدها في:

- **العراقيل البيروقراطية**: بحيث تساهم هذه العراقيل في قتل العديد من الجمعيات في مراحلها الجنينية (تحديدا خلال فترة البحث عن الاعتماد).
- **قلة الموارد المالية والمادية**: إذ يلاحظ أن بعض مؤسسات المجتمع المدني تتمتع بإمكانات هائلة كالجمعيات الرياضية مثلا، في مقابل ذلك تعاني أغلب مؤسساته بنقص في هذه الموارد.
- **غياب الوعي بتحقيق العمل الجمعوي وانتهازية بعض الأشخاص**: إذ أن السهولة في تأسيس بعض الجمعيات فسح المجال للتجاوزات من قبل أولئك الذين ليس لهم علاقة بالعمل الجمعوي، إذ كثيرا ما انتهت هذه الجمعيات مع نفاذ الإمكانيات والإعتمادات المالية الممنوحة لها.

- **الوضعية السياسية والأمنية:** التي تعرفها الجزائر، والتي ساهمت في إنهاء عمل العديد من الجمعيات التي تحمل خطابا إيديولوجيا معينا (أي تلك التي تسعى للتأسيس مما يمكن أن نسميه بالمشروع البديل) [1].

– مشكلات تتعلق بالاستقلالية: إن مدى فعالية تكوينات المجتمع المدني في أي بلد، يتمثل في مدى استقلالية هذه التكوينات عن الدولة، غير أنه ينبغي اتخاذ الحذر عند الحديث عن هذه الاستقلالية، باعتبار أن هذه الأخيرة لا تعني الانفصال التام عن الدولة، بل تتجسد في إيجاد حيز معين داخل إطار الدولة لتمارس هذه التكوينات أدوارا معينة، بمعنى أن لا تكون تابعة أو امتدادا للدولة[2].

– إن تبعية مؤسسات المجتمع المدني للدولة من الناحية المادية في الجزائر أدى إلى أن بعضها استغلت خطابها لصالح النظام، وهذا من خلال المسيرات والتجمعات وتحالف البعض منها من أجل دعم مرشح السلطة الحاكمة، والمفارقة الأكثر أهمية في ذلك دعم بعض الجمعيات للسلطة في وقت تتناقض منطلقاتها الأيديولوجية مع منطلق السلطة، كما يلاحظ أن تأسيس العديد من الجمعيات جاء لخدمة هدف انتخابي زائل، وبمجرد انتهاء الانتخابات ينتهي نشاطها. ولقد وصل عدم استقلالية بعض الجمعيات إلى الابتعاد عن أهدافها الإنسانية ومثال ذلك بعض الجمعيات المدافعة عن حقوق الإنسان التي بقيت أسيرة للجهة التي أسستها (السلطة)، وقد وصل الأمر ببعضها إلى التماس الأعذار وتبرير العديد من تجاوزات أجهزة الأمن ضد الأفراد[3] وتبرز كذلك عدم استقلالية مؤسسات المجتمع المدني إلى أنه بالرغم من إدراك ساسة البلدان العربية بوجه عام لأهمية هذه المؤسسات، إلا أن هؤلاء الساسة لا يزالون يعانون من العقدة الأبوية تجاه هذه التكوينات، وتتجلى هذه العقدة من خلال الضوابط المختلفة سواء أكانت تشريعية أو إدارية أو سياسية التي تلجأ إليها هذه الأنظمة لمراقبة

([1])– صالح زياني،" تشكل المجتمع المدني وآفاق الحركة الجمعوية في الجزائر" مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية 17 (2007) : ص 101 ، 102.

([2])– صالح زياني، "واقع وآفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 9 (2003) : ص .88،77.

([3])– صالح زياني، تشكل المجتمع المدني وآفاق الحركة الجمعوية في الجزائر، مرجع سابق، ص. 102

وتوجيه أو حل هذه التكوينات، مما ينعكس سلبا على استقلاليتها، كما أن عدم ثقة الأنظمة العربية في هذه

المؤسسات ساهم في خلق شعور مفاده أن السماح بإنشاء مؤسسات المجتمع المدني لا يعد كحق من حقوق المواطنين، بل هو عبارة عن هبة تمنحها هذه الأنظمة لمن تشاء ومتى تشاء، وتقوم بسحبها إذا توفر لها اعتقاد بأن عمل هذه المؤسسات سيجــلب لها متاعب معينة [1].

– **مشكلات تتعلق بالانتشار الجغرافي الاجتماعي:** حيث يلاحظ تمركز أغلب مؤسسات المجتمع المدني في المدن وبالأخص الكبرى منها، في حين تكاد تكون غائبة في المدن الصغيرة والقرى. كما أن الانتشار الاجتماعي لمؤسسات المجتمع المدني خاصة الجمعيات كثيرا ما يخضع لمنطق الولاء التقليدي (العشيرة والقبيلة) وهذا ما يحول دون تشكيل تنظيمات مدنية حديثة، تؤدي الدور المنوط بها بفعالية وتضمن استمرارية بقاء وجودها.

– **مشكلات تتعلق بالتجانس:** إذ يلاحظ أن العديد من مؤسسات المجتمع المدني تعاني غيابا في التنسيق، سواء على المستوى الأفقي (أي بين قيادييها)، أو على المستوى العمودي (أي بين قمة هرم هذه الجمعيات وقاعدتها. وكثيرا ما يحدث عدم التجانس هذا سبب المنافسة الشديدة والعنيفة بين الأعضاء بقصد احتلال مناصب الصدارة في هذه الجمعيات، مما يترتب عنه حدوث انقسامات بداخلها. ويعكس هذا الوضع غياب النقاش الديمقراطي في الجمعيات العامة لها، أو عند انتخاب المجالس التنفيذية، إذ كثيرا ما تحدث صرا عات عنيفة ضمن هذه المستويات[2]، فكيف يمكن لهذه المؤسسات أن تكون أداة لتدعيم وبناء المجتمع الديمقراطي والمساهمة في التنمية، خاصة وأن هذه الأخيرة ذات صلة وثيقة بمفهوم الديمقراطية، في الوقت الذي تعاني فيه هذه المؤسسات من عدم القدرة لاحترام أبسط قواعد الديقراطية بداخلها ؟

([1])– أحمد شكر الصبيحي، مرجع سابق، ص. 108، ص . 136

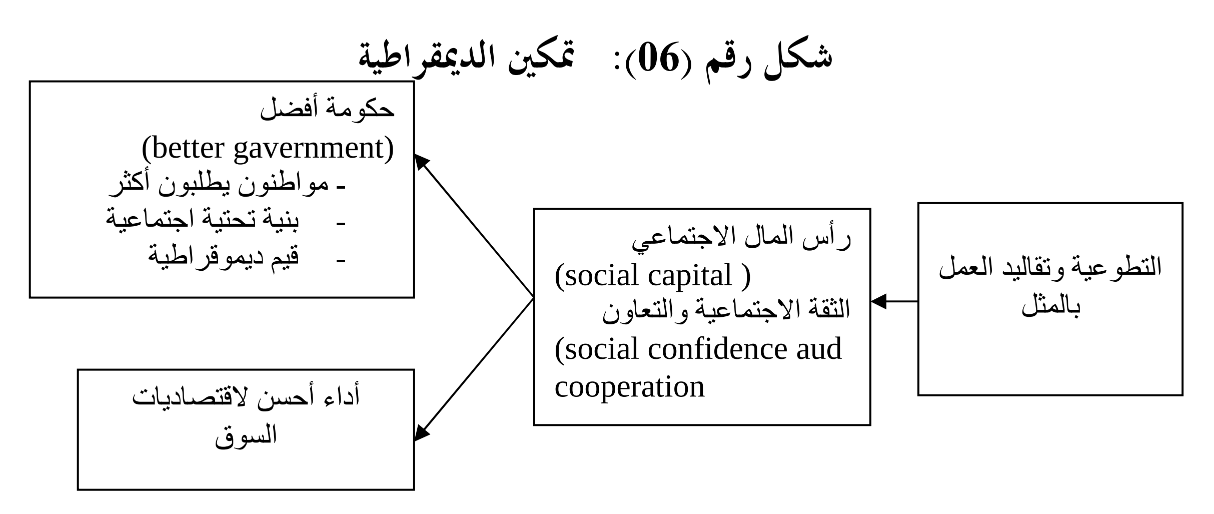
([2])– صالح زياني، "تشكل المجتمع المدني وآفاق الحركة الجمعوية في الجزائر، مرجع سابق، ص. 103

ثانيا- أهمية المجتمع المدني

يشكل المجتمع المدني رأس المال الاجتماعي(1)للمجتمع، ويعد شريك أساسي في المساهمة في مجال التنمية، حيث أنها لم تعد مسؤولية الحكومة وحدها، بل تم التركيز على نقل العديد من الأدوار للقطاع التطوعي (المجتمع المدني)، إضافة إلى مشاركة القطاع الخاص في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك أصبح المجتمع المدني شريكا فعالا للقطاع الحكومي في تقديم العديد من الخدمات(2).

إن الاهتمام بالمشاركة مع القطاع التطوعي نبع من اهتمام القطاع الحكومي والقطاع الأكاديمي(3)، هذا الأخير الذي تعزز من خلال أعمال "روبرت بوتنام" الذي ركز أبحاثه العلمية في إيطاليا، وخلص إلى أن الحكومة الرشيدة تحقق بواسطة وجود قطاع تطوعي صحي، التي بواسطتها يتم تكوين رأس مال اجتماعي قائم على الثقة والتعاون، وهذا ما يؤدي إلى حكومة جيدة وتحسن آداء الأسواق الاقتصادية والشكل الآتي يوضح ذلك.

شكل رقم (06): تمكين الديمقراطية



المصدر: زهير عبد الكريم الكايد، مرجع سابق، ص. 81

---

(1)- مصطلح رأس المال الاجتماعي استخدمه الباحث الأمريكي "روبرت بوتنام" ويقصد به المجتمع المدني وهو ما يؤكده في العنوان الجانبي من دراسته " التقاليد المدنية في إيطاليا الحديثة"، ورأس المال الإجتماعي هوعدد ونوعية تنظيمات المجتمع المدني في أي منطقة مقارنة بعدد السكان فيها .

(1)- قوي بوحنية، مرجع سابق، ص. 5

(3)- فمثلا في المملكة المتحدة وقعت الحكومة مع منظمات المجتمع المدني إتفاقا رسميا يقضي بادامة الإتصالات وتوضيح الأدوار، من خلال التأسيس لمنتديات دائمة. كذلك قامت الحكومة البريطانية بتوقيع إتفاقات رسمية مع المؤسسات الأكاديمية في انجلترا وسكوتلاندا، وشمال إيرلندا وويلز لتوضيح الأدوار ولإنشاء نشاطات مستمرة لغرض إدامة التواصل.

لقد ركز بوتنام على أهمية بناء القدرة capacity building لحكم رشيد، ذلك أن أي إستراتيجية لبناء القدرات الذاتية ينبغي أن تتضمن معايير قوية لتأسيس وتقوية التطوعية[1]. لذلك فإن التقاليد التطوعية تساعد على توليد الشبكات وتحديد القواعد، وخلق الثقة أكثر بين المواطنين للضغط على حكومتهم من أجل التغيير ومن أجل حماية أنفسهم وفرض الديمقراطية من أدنى[2].

إن الأهمية المتزايدة لمنظمات المجتمع المدني في المجال التنموي، تبرز في ذلك الاهتمام بها الذي عرفته في السنوات الأخيرة، خاصة وأن أحد الشعارات التي يتم تسويقها في ظل العولمة هو شعار التنمية المستدامة، حيث تم التأكيد على ضرورة إسناد تكوينات المجتمع المدني أدوارا تنموية رائدة لمواجهة التخلف، لا سيما في ظل عجز العمل الحكومي عن إنجاز وتحقيق العديد من المشاريع التنموية.

المطلب الثاني: المجتمع المدني كمتطلب لتحقيق التنمية المحلية في الجزائر

نظرا للإقرار بأهمية المجتمع المدني في مجال السياسات التنموية، فقد أصبح في السنوات الأخيرة موضوعا مركزيا للتفكير، ويحظى بمزيد من الاهتمام في كافة دول العالم سواء في الخطابات السياسية أو في وسائل الإعلام أو في المجال الأكاديمي وبذلك سيتم الوقوف هنا عند دور ومكانة المجتمع المدني في تجسيد التنمية على الصعيد المحلي.

لقد أصبحت التنمية في مفهومها الحديث تهدف إلى إحداث تحولات هيكلية اقتصادية واجتماعية، فقد أضحى من الضروري دعم آليات المشاركة، وترسيخ ثقافتها في المجتمع من أجل إحداث التنمية، فالمشاركة تعتبر من أكثر العناصر أهمية بغية الوصول إلى تنمية المجتمع المحلي[3]، فالتنمية في حد ذاتها مفهوم ديمقراطي في جميع مجالاتها سواء

([1])– هناك بعض الدراسات الأكاديمية التي تدعم أطروحة " بوتنام " كدراسة الباحثة " ليزايونغ " من جامعة " ألبرت "، حيث أقرت بوجود علاقة بين الفعل المدني civil engagement والمستويات العالية للثقة في الحكومة

([2])– خيرة بن عبد العزيز ، " دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد : نموذج المنطقة العربية " (مذكرة ماجيستير في التنظيم السياسي والإداري ، قسم العلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2006) ، ص . 48

([3])– نبيل حليلو وصونيا العيدي ، " المجتمع المدني واستراتيجية التنمية المحلية " في المجتمع المدني ودوره في التنمية ... الأدوار والتحديات (الوادي : الرابطة الولائية للفكر والإبداع ، 2005) ، ص . 137

الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية أو الإنسانية، وكذا في مستوياتها المختلفة سواء المحلية أو الوطنية، فأحد مؤشرات الديمقراطية في التنمية هو حق المشاركة من قبل كل أفراد المجتمع، والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، وذلك يعتبر حقا إنسانيا، يشتمل على المشاركة الفعالة في جميع جوانب التنمية – كما سبق الذكر– وفي جميع مراحل عملية صنع القرار، والحق في تكافؤ الفرص، والحق في التوزيع العادل. وبذلك فإن إغفال حقوق الإنسان يشكل النقيض الحقيقي للتنمية التي تعتبر أحد متطلباته[1].

وبذلك فإن دور مؤسسات المجتمع المدني في مجال المساهمة في تحقيق التنمية المحلية والشاملة المستدامة لا تقل شأنا عن دور القطاع الحكومي أو دور القطاع الخاص خاصة على مستوى معيشة الأفراد، وتقليص حدة الفقر وتحسين مستوى الرفاه الاجتماعي والصحي والتعليمي، من خلال تقديم العديد من الخدمات لأفراد المجتمع في مواقعهم المختلفة سواء في المدن أو الأرياف.

كما تؤدي مؤسسات المجتمع المدني أدوارا هامة في تزويد الخدمات والوظائف التي لا يستطيع السوق تقديمها كترويج المؤسسات الدينية للقيم الأخلاقية أو المساهمة التي تقدمها بعض الجمعيات في مجال محو الأمية في الدول النامية، أو المعلومات حول العناية بالبيئة من خلال مؤسسات حماية البيئة. كما تؤدي مؤسسات المجتمع المدني دورا هاما في التأثير على سياسات الرعاية الصحية، وفي تقديم العديد من الخدمات الطبية والصحية[2].

كما يؤدي المجتمع المدني دورا كبيرا في مجال تجسيد الديمقراطية التشاركية والمواطنة[3]. إذ ترتبط أسس الديمقراطية المحلية والمشاركة الجماعية في التسيير بمعيار المواطنة وشفافية عمل الإدارة، وللمجتمع المدني دور كبير في إرسائها، باعتباره يشكل البنية التحتية لها، وإذ كان من المسلمات أنه لا تنمية دون ديمقراطية، فلا ديمقراطية بدون مجتمع مدني، وبذلك يعتبر قاطرة أساسية لتحقيق الديمقراطية الفعلية.

---

(1)– عثمان سراج الدين فتح الرحمان، "نحو ضمان المشاركة الشعبية في التنمية"، مجلة المستقبل العربي 343 (2007) : ص. 76

(2)– عبد الكريم زهير الكايد ، المرجع السابق ، ص . 85 ، 86 .

(3) - ESSaid taib ," Société civil et governance " revue idara 30 (2005) : p . 284 .

ويؤكد روبرت بوتنام على فكرة العلاقة الوطيدة بين المجتمع المدني والديمقراطية على المستوى المحلي في إيطاليا المعاصرة، حيث وجد أن الحكومات والمجالس المحلية في شمال إيطاليا تعمل بديمقراطية أكثر كفاءة منها في جنوبه[1].

كما يمكن للعمل الجمعوي أن يضطلع بأدوار اقتصادية هامة، فقد توصل"بوتنام " في دراسته الميدانية الكثيفة، التي استمرت حوالي عشرين عاما، أن معدلات التنمية الاقتصادية ارتبطت ارتباطا وثيقا برأس المال الاجتماعي، أي بقوة منظمات المجتمع المدني التي تمنح أعضاءها مجموعة كبيرة من المهارات، وشبكة واسعة من الاتصالات، تتيح لهم فرصا عديدة لبدء المشروعات الاقتصادية من مختلف الأحجام، والنجاح في إدارتها، والتغلب على المشكلات التي تواجهها، ويمكن تشبيه ما يقصده " بوتنام " في دراسته إلى ما هو شائع في القرى والأحياء الشعبية المصرية من ممارسات تعرف بجمعيات الادخار الدوارة (Rotating credit associations)، وهي نموذج لأصغر تكوينات المجتمع المدني، أي تلك الجمعيات التي يقوم أعضاؤها بدفع مبلغ مقطوع شهريا، على أن يتناوب كل عضو في تلقي مساهمات كل أعضاء الجمعية مرة واحدة شهريا، وهكذا إلى أن يكون كل عضو قد دفع مبالغ شهرية مساوية لعدد أعضاء الجمعية، ووجد " بوتنام " أن هذه الطريقة هي التي بدأت بها معظم المشروعات الصغيرة شمال إيطاليا منذ نهاية القرن الماضي، والتي تطور بعضها ليصبح كبيرا مع نهاية القرن العشرين، وتقوم جمعيات الادخار الدوارة على المبدأ نفسه الذي يحكم المجتمع المدني عموما كالإدارة الحرة في المشاركة، والإقرار بحق الآخر في أن يرعى مصالحه، والثقة المتبادلة بين الأعضاء حتى دون أن تجمعهم علاقات قرابة. ولتقدم لنا نماذج بعض الدول المتقدمة صورة مشرقة على الدور والفعالية والجدوى الاقتصادية للعمل الجمعوي، ففي الوقت الذي لا يمكن فيه تحويل جمعية إلى شركة من الناحية القانونية في الجزائر، يتجه العمل الجمعوي مثلا في فرنسا لهذه الغاية، فالجمعيات في هذا البلد تدفع ضرائب عن مداخيلها لا سيما بعد أن أصبحت فكرة الجمعية المقاولة سائدة ومنتشرة بشكل جدي في

([1])– صالح زياني، "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، " مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية 16 (2007) : ص 260.

الوقت الحاضر، إذ أن القانون الفرنسي يسمح للجمعية المرخص لها من مزاولة أنشطة اقتصادية، حتى ولو كانت تلك الأنشطة أساسية بالنسبة للجمعية، وما يتم اشتراطه فقط على هذا النشاط الاقتصادي للجمعيات هو أن يكون فقط غير متعارض مع أهداف الجمعية، فعلى مستوى دفع الضرائب مثلا، فإن القانون الذي تخضع له الجمعيات يرتبط بالقانون العام، فالجمعية مكلفة ومسؤولة قانونا أمام الجهات المعنية بالضرائب والرسوم المرتبطة بأنشطتها[1].

وعلى الرغم من أن التشريع الجزائري لا يمنع مزاولة الجمعيات للأنشطة الاقتصادية المدرة للدخل إذ أن المادة 26 الفصل الرابع من القانون رقم 90/ 31 الموافق لـــ 4 ديسمبر 1990 والمتعلق بالجمعيات، تقر في إحدى فقراتها بأن موارد الجمعيات يمكن أن تتحصل عليها من العائدات المرتبطة بأنشطتها، لكن وعلى الرغم من وجود التشريع الذي لا يحضر مزاولة الجمعيات للأنشطة الاقتصادية التي تحقق مداخيل مالية، إلا أنه من جهة أخرى يمنع توزيع الأرباح التي تحققها الجمعية على أعضائها[2]. ومن جانب آخر، وضمن سياق تنمية الجمعية لرصيدها المالي، فإن التشريع الجزائري يعطي الحرية للجمعيات لتكوين رصيد مالي، إلا أن هذا الرصيد يجب أن يراقب رقابة صارمة من طرف الجهات المختصة، فمقاسمة هذا الرصيد بين أعضاء الجمعية ممنوع بموجب القانون[3].

وبذلك فإن العمل الجمعوي في الجزائر لا سيما المتعلق بالشأن المحلي يحتاج إلى قوانين تفعل آدئه الاقتصادي، وهو الأمر الغائب في هذا البلد، فالإختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الجزائري تدفعنا للتفكير جديا في حلول للتخفيف من وطأتها، فالجزائر التي تعرف انطلاقا متواضعا للنمو خارج قطاع المحروقات تواجهها تحديات مفصلية، وعلى رأسها

([1])- صالح زياني، "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص. 261

([2])- تنص المادة 02 من القانون رقم 31/90 والمتعلق بالجمعيات على أن الجمعية تمثل إتفاقية تخضع للقوانين المعمول بها، ويجتمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدي ولفرد غير مربح ، كما أن المادة 27 من نفس القانون تنص على أنه يمكن أن يكون للجمعية عائدات ترتبط بأنشطتها شريطة أن تستخدم تلك العائدات لتحقيق الأهداف المحددة في القانون الأساسي والتشريع المعمول به .

([3])- نجد المادة 46 من قانون 31/90 المتعلق بالجمعيات نجدها تنص على أن استعمال أملاك الجمعية في أغراض شخصية أو في أغراض أخرى غير واردة في قانونها الأساسي يعد خيانة للأمانة ويعاقب عليه وفقا لأحكام قانون العقوبات.

مشكلة امتصاص البطالة، وعليه يمكن للاستثمار المحلي أن يكون وسيلة ناجعة في ذلك، خاصة أنه بالإمكان الاستفادة من بعض البرامج الحكومية الحالية لتحقيق هذا الهدف، وعلى رأسها برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي الذي يمكن أن يساهم في دعم التنمية المحلية[1].

وبذلك يمكن القول أن دور المجتمع المدني في مجال التنمية بجميع مجالاتها في الجزائر يبقى ضعيفا، إذ أنها تتيح للأفراد والجماعات قانونيا حق تشكيل منظمات غير حكومية إلا أن قدرة هذه المنظمات واقعيا على التأثير في صناعة القرار أو الوصول إليه محدود جدا ويكاد يكون معدوما[2]. لذا فإن الدور الحقيقي الفعال للمجتمع المدني في الجزائر سواء على المستوى المحلي أو الوطني يتطلب شجاعة وتحديا وتضحية لتأكيد مصداقيته واستقلاليته وفرض نفسه كشريك أساسي في التنمية المحلية وصياغة السياسات العامة المحلية مع الحكم المحلي تحقيقا للحكم المحلي الرشيد[3].

إن التجربة أكدت بما لا يدع مجالا للشك أن المجتمع المدني يشارك بنشاط في تنمية الخبرات المحلية، وتحرير المواطنين عبر إنجاز مشاريع توفر فرصا للشغل وتعزز من البنيات التحتية الأساسية، ويساهم في الحد من تفاقم الأمية، وفي الإدماج الفعلي لكل الفئات المقصية في عملية التنمية رغم ضعف الإمكانيات، وتجدر الإشارة إلى أنه هناك شروط لابد من توفرها في الحركة الجمعوية كي تضطلع بالدور المتوخى منها في عملية الإشراك في التنمية المحلية ويمكن إجمال هذه الشروط فيمـــا يأتي[4]:

-ضرورة الاستمرار في التكفل بهموم المواطنين.

-التوفر على الدراسات المتعلقة بالتنمية المحلية وتطلعات المواطنين وإمكانيات مشاركتهم في تدبير الشأن المحلي.

---

(1)- صالح زياني، موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر، المرجع السابق، ص. 262

(2)- باقر سليمان النجار، " المجتمع المدني في الوطن العربي : واقع يحتاج إلى إصلاح "، مجلة المستقبل العربي 338 (2007): ص. 62

(3)- عبد الله بوصنورة، " المجتمع المدني والمشاركة الشعبية الضمان لترشيد الحكم " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول " الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي " سطيف ، الجزائر ، 08-09 أفريل 2007) ، ص. 149

(4)- نور الدين بن ابراهيم، " الشراكة بين المجتمع المدني والحكم الراشد "، مجلة الفكر البرلماني 15 (2007) : ص.191

-ينبغي على منظمات المجتمع المدني أن تبقى بعيدة عن الاستغلال السياسي وتحتفظ لنفسها بالاستقلالية والقوة، وألا تقوم بأدوار تحت الطلب.

-القدرة على تحقيق تمثيل حقيقي ذو قوة إقتراحية وضاغطة في اتجاه الاعتماد على المواطنين في كل ما يتعلق بتدبير الشأن المحلي والعام.

نستخلص في الأخير أن التنمية تعد أحد متطلبات حقوق الإنسان، وأن تحقيقها وإدامتها يتوقف على مدى إدماج تطلعات المواطنين سواء على المستوى الفردي، أو على المستوى الجماعي المهيكل ضمن ما يسمى مؤسسات المجتمع المدني في عملية إعداد وتنفيذ السياسات المحلية، إذ أن التنمية المستدامة تشدد على أهمية دور الإنسان ومشاركته في تحقيق هذه التنمية، غير أن الواقع في الجزائر يبرز غياب ثقافة الحوار والتشاور بين الفاعلين المحليين، ونقصد هنا بين الحكم المحلي والمجتمع المدني وبالتالي أدى ذلك إلى اتساع الهوة بين الحكم أو الإدارة المحلية والمواطن، بل إلى فقدان الثقة بين الطرفين، وهذا يعتبر عاملا سلبيا يؤثر على فعالية برامج التنمية المحلية.

المطلب الثالث: تحديات المجتمع المدني في الجزائر وآليات تفعيله

يكتسي المجتمع المدني أهمية كبيرة في التنمية والتحديث وتعزيز وترقية مفهوم الحكم الرشيد، من خلال العمل التكاملي بينه وبين الحكم المحلي من جهة والقطاع الخاص من جهة أخرى، غير أنه يشهد العديد من التحديات التي تواجه أثناء آداء الدور المنوط به، بذلك سيتم توضيح هذه التحديات، والآليات والإجراءات التي تمكن من تفعيله لأداء الدور المنوط به على أكمل وجه.

أولا- تحديات المجتمع المدني

تواجه مؤسسات المجتمع المدني في الجزائر جملة من التحديات، وعلى رأسها محاولة العديد من أجهزة السلطة وكذا العديد من الأحزاب السياسية احتواء وتوجيه العمل الجمعوي لأغراض تكون في بعض الأحيان زائلة،كما أن مواجهة العمل الجمعوي لمشكلة شح الموارد وانعكاسات ذلك على استقلالية مؤسسات المجتمع المدني عند مزاولتها لنشاطها.

إن المنهجية والسياسة التي انتهجتها الدولة في التعاطي مع الجمعيات والعمل الجمعوي بشكل عام سيتم بالارتجالية والمناسبتية إذ لا توجد سياسة واضحة لدى الدولة تقوم على إشراك كل المؤسسات الشعبية، بما في ذلك الجمعيات في تدبير الشؤون المحلية، وبذلك يمكن القول أن هذه السياسة تعاني من قصور واضح على عدة مستويات يمكن حصرها في مستويين أساسيين:

أ/ – تعاني البنية التحتية للجمعيات من مشكلات عديدة، وعلى رأسها ضعف الميزانية التي تخصصها الدولة لهذا القطاع، إذ تعد الموارد التي تمتلكها مؤسسات المجتمع المدني من أهم متطلبات قيامه بأدواره المختلفة، وإدارة علاقته بالهيئات الرسمية للدولة بما يضمن استقلاله في التعاطي معها، فبقدر ما تعتمد مؤسسات المجتمع المدني على إعانات الدولة بقدر ما يؤثر ذلك سلبا على استقلال نشاطها، ويمكن الإشارة هنا إلى العديد من الدراسات السوسيولوجية والسياسية الحالية التي تربط قوة تشكيلات المجتمع المدني بمدى وجود قاعدة مادية أو سند مادي لها [1] .

وبذلك يعتبر شح الموارد المالية من أبرز وأعقد التحديات التي تواجه العمل الجمعوي على المستوى المحلي في الجزائر، لا سيما في ظل عدم دعمها من طرف القطاع الخاص وبذلك يكون من الصعب فعلا تحقيق تنمية محلية ذات معنى.

وينبثق عن التحدي السابق مشكلة إضافية وهي ازدواجية التعاطي الرسمي مع العمل الجمعوي، إذ يلاحظ إغداق بعض الجمعيات بالمنح وحجبها عن جمعيات أخرى، بل ويتم التضييق على نشاط جمعيات ذات أهداف جادة، في مقابل دعم نشاط الجمعيات ذات الأهداف الآنية، ويبرز ذلك من خلال الدعم الذي تحصل عليه بعض الجمعيات خلال الفترات الانتخابية، بحكم توليها مهمة الدعاية الانتخابية والسياسية لأحزاب وشخصيات سياسية معينة.

([1])– صالح زياني، " موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر "، مرجع سابق، ص. 264

ب/- هناك تحدي آخر يمكن إعتباره أساس يواجه العمل الجمعوي في الجزائر ويتعلق بسعي العديد من الأطراف والمؤسسات وعلى رأسها السلطة السياسية القائمة احتواء مؤسسات المجتمع المدني الأمر الذي ينعكس سلبا فيما يتعلق باحتفاظ الجمعيات بشخصيتها والقيام بمهامها ويلاحظ في سياق التجربة الجزائرية هيمنة الأجهزة البيروقراطية على العمل الجمعوي، وسجنه في سياق استراتيجيات كثيرا ما تكون محدودة، خاصة عندما لا يتم احترام ضوابط العمل الجمعوي وخلطه مع العمل السياسي، فقد تم وخلال مواعيد انتخابية سابقة مثلا ملاحظة ظهور مبادرات لا يمكن تصنيفها إطلاقا على أن مبادرات بريئة، حاولت تعبئة وتوجيه العمل الجمعوي لتحقيق هدف انتخابي زائل من خلال تأسيس ما يعرف بالأكاديمية الجزائرية للمجتمع المدني إذ بمجرد انتهاء المواعيد الانتخابية انتهت معها الدعاية التي رافقت عملية تأسيسها. وفي واقع الأمر يعد هذا التوجه سلوكا نمطيا يعكس طبيعة السلطة السياسية أينما كانت، والتي غالبا ما تخضع لمنطق عقل الدولة. فالدولة المعاصرة تسعى لامتصاص بريق المجتمع المدني من خلال تبديد طاقاته وتشتيته لتجعل منه ظاهرة مائعة، فإمكانياتها الهائلة أكسبتها خبرة في ترويض الكيانات التي تنافسها. وعليه فهذه الدولة لا تبيد المجتمع المدني، بقدر ما تقوم بإفراغه من أهدافه عبر استراتيجيات متنوعة.

إن التشوه في الثقافة السياسية لدى دوائر عديدة في السلطة الحاكمة يجعلها ترى وجود المجتمع المدني القوي تهديدا لكيانها، وذلك على الرغم من أن مؤسسات المجتمع المدني لا تصارع الدولة كما هو متداول. بل تصارع الاستبداد أينما وجد، إذ تؤكد البحوث السياسية المعاصرة أن الدولة في الوقت الحاضر، إن لم يكن بجانبها مجتمع مدني فإنها سوف توجده بوسائلها وطرقها المباشرة وغير المباشرة، لأنها تعني حيويته لديمومتها، فالدولة بذلك تحتاج للمجتمع المدني، ليس كمجال لممارسة سلطتها فحسب ولكن كآلية ضرورية لبسط هذه السلطة.

إن النصوص القانونية التي تحكم العمل الجمعوي في الجزائر تؤكد توجه الدولة لممارسة ضبطا معتبرا على الأفراد والمجموعات سواء من الناحية القانونية أو الأمنية وهو ما يمثل حاجزا أمام إمكانية تحرر الأفراد والاستقلالية التي تتمتع بها مؤسسات المجتمع المدني

المختلفة. فالدولة تسن القانون الخاص بالجمعيات والتنظيمات المدنية ربما اعترافا منها بقيمة إحياء هذه المؤسسات، غير أنها في الوقت نفسه تصنع من القيود القانونية والإدارية، ما يجعل لها اليد الطولي في مراقبة هذه الجمعيات أوحلها أو تحديد مجال حريتها، مما يجعلها في تبعية دائمة لها.

فالإطار القانوني الذي يحكم النشاط الجمعوي في الجزائر يضع العديد من القيود التي تؤثر على فعالية هذا النشاط، وعلى رأسها التصريح المسبق بتشكيل الجمعيات وإثقال كاهلها بالمصاريف عند تكوينها لملفها الإداري، إضافة إلى تعدد الجهات الوصية على العمل الجمعوي[1].

كل القيود السابقة الذكر تعد عائقا أمام بروز العديد من الجمعيات التي كثيرا ما تفشل وتنتهي قبل أن يتم اعتمادها.

ثانيا– آليات تفعيل المجتمع المدني والإجراءات المتخذة لذلك

أ – آليات تفعيل المجتمع المدني

إنه وفي ظل انعدام وعدم فعالية الدولة بمختلف مؤسساتها في مختلف مجالات النشاطات التنموية، وعدم جدية مؤسساتها في الوصول إلى الشرائح الاجتماعية الأكثر ضعفا وتهميشا، يقتضي الأمر ضرورة تفعيل المجتمع المدني في الجزائر تجسيد المفهوم الديمقراطية التشاركية خاصة وأن مفهوم التنمية على المستوى الوطني أو المحلي تركز أساسا على الرأسمال البشري كوسيلة لإحداثها وغاية مرجوة لها.

وقبل توضيح مختلف آليات تفعيل المجتمع المدني في الجزائر ينبغي الوقوف باختصار عند واقع المجتمع المدني الغربي وإسهامه في مجال التنمية المحلية التي تعد رافدا للتنمية الوطنية الشاملة. إذ أن الدور الفعلي للمجتمع المدني في تحقيق التنمية المحلية يتجلى بشكل واضح في المجتمع الغربي، باعتباره يدرك الحاجات الحقيقية للمواطن ويعمل بالمشاركة معهم، ويراهن على الكثير من الأعمال التطوعية التي توفر الكثير من الموارد المادية، فالمجتمع المدني في الدول

(1)– صالح زياني، "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر"، المرجع السابق، ص.266، 265

الغربية المتقدمة يشكل دعما كبيرا للدولة، ويخفف الكثير من أعبائها، وهو ما يمكنها من الانشغال بالمسائل الإستراتيجية الكبرى والخطط طويلة المدى، فهو يعد بمثابة خزانات للمعلومات يلجأ إليها صانعوا القرارات الحكومية، فأعضاء الحكومة والبرلمان بحاجة دائمة لهذه الجماعات لتمدهم بالمعلومات والخدمات الإرشادية حتى يتسنى لهم تشريع القوانين والقرارات، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على مستوى النضج الديمقراطي في الدول الغربية، سواء على مستوى الدولة بحد ذاتها والتي شجعت على المبادرة واحتلال مواقع بقيت تحتكرها منذ فترة طويلة، وقدمت لها التسهيلات القانونية والتنظيمية وحتى الدعم المالي لتقوم بالدور المنوط بها أو على مستوى المجتمع الذي أصبح على المبادرة بنفسه، وإيجاد العديد من الحلول التي يحتاجها، عوض تلك التي كانت تقدم من طرف الدولة دون مراعاة للمشاكل الخاصة وللخصوصيات والظروف لمحلية [1].

ما يمكن أن نلحظه أن المجتمع المدني في الدول الغربية المتقدمة يمتع بالقوة والفعالية في مختلف النشاطات التنموية، على عكسه في الدول العربية بشكل عام والجزائر على وجه التحديد، حيث أن ما يمكن ملاحظته هو استبعاد الجماهير الشعبية، التي تعتبر الفاعل الحقيقي والشريك الأساسي في التنمية عن العمل السياسي وتقييد حركتها، مع العلم أن حق الإنسان في التنمية يعني في المقام الأول حق كل إنسان وبشكل متساو في المشاركة في أعباء وثمار التنمية[2].

وعليه فإن تقوية الدولة في مختلف نشاطاتها التنموية مرهون بقدرتها على تدعيم الممارسة الديمقراطية، وعليه فإن تفعيل تكوينات المجتمع المدني يتطلب العمل على عدة جهات يمكن حصرها منهجيا في أربع عناصر أساسية: القانوني – السياسي – الاقتصادي – الثقافي –والأيديولوجي.

– **الجانب القانوني**: يعد تفعيل هذا الجانب أمرا ضروريا، بحكم ما يوفره من أدوات للإلزام والضبط والرقابة، ويمكن لهذا التفعيل أن يمس عدة جوانب منها:

([1])– نبيل حليلو وصونيا العيدي ، مرجع سابق ، ص. 142

([2])– سعد بشاينية ، "من التنمية الشاملة إلى التنمية المستدامة"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 9 (2003) : ص. 38

– العمل على إيجاد دساتير تقر بالتعددية وتتضمن ممارسة قواعد الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وصيانتها.

– أن تتضمن هذه الدساتير مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية).

– صياغة قواعد قانونية واضحة تهتم بتنظيم تكوينات المجتمع المدني وفق أحكام الدساتير التي يتم الاستفتاء عليها شعبيا.

– العمل على ترسيخ مبدأ استقلالية القضاء ليكون أداة فعالة لحماية الشرعية الدستورية والقوانين الاستثنائية[1].

– الجانب السياسي: ويقوم على خلق إطار سياسي يسمح لتكوينات المجتمع المدني بإبداء الرأي واتخاذ مواقف بطرق منظمة وسليمة. ومن أهم ركائز هذا الإطار ما يأتي:

– احترام مبدأ التداول على السلطة.

– إيجاد قنوات وآليات للرقابة السياسية.

– احترام مبدأ التعددية السياسية والفكرية.

– احترام قاعدة إنشاء التنظيمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختلفة.

ويستوجب ضمن الإطار السياسي أن تكون قواعد اللعبة واضحة بين أجهزة الدولة ومؤسسات المجتمع المدني، ويفترض أن تكون العلاقة بينهما إيجابية، لكن ذلك لا يعني ذوبان هذه التكوينات في أجهزة الدولة، بل يجب أن تبتعد عن ممارسة احتكار السلطة، وتوفير نفس الفرص لتكوينات المجتمع المدني للارتقاء في المجالس النيابية المنتخبة، واستعمال وسائل الإعلام المختلفة و للتعبير عن مشاريعها وآرائها وموقفها حول القضايا التي تمس بناء الدولة في الجزائر.

---

(1)- صالح زياني، " واقع وآفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي"، مرجع سابق، ص.81

– **الجانب الاقتصادي:** بتبني العديد من الدول العربية ومنها الجزائر لسياسات الانفتاح الاقتصادي والخوصصة وما تضمنه ذلك من انسحاب الحكومات من العديد من القطاعات الاقتصادية والخدمية لتقوم بأدوار ووظائف أقل شأنا، وبذلك فقد أصبحت أداة هدفها حماية الرأسمال الأجنبي والمحلي لخدمة أغراض الرأسماليين الجدد، بحيث لا تعود بالفائدة على المجتمع الذي تتشكل منه هذه الدولة، وبذلك فإنه من الضروري تحديد دور أجهزة الدولة في الميدان الاقتصادي وفق ما يسمح بتوفير هامش حقيقي من الحركة لتنظيمات المجتمع المدني لتؤدي الدور المنوط بها في الميدان الاقتصادي [1].

–**الجانب الثقافي:** لا يمكن القول بوجود مجتمع مدني ما لم تتوفر بيئة ثقافية تساعد على ترسيخ فكرة مشاركة المواطن في صنع القرارات التي تهمه ومجتمعه، وعليه ينبغي إدراك الرابط بين مؤسسات المجتمع المدني من ناحية، وثقافة مجتمعه من ناحية أخرى، لأن المؤسسات في حد ذاتها تنشأ في وسط اجتماعي وحضري معين، ولا يمكنها تأدية وظائفها إلا إذا تلاءمت مع عقلية الفرد والجماعات. وبالتالي فعلاقة الثقافة بمؤسسات المجتمع المدني هي علاقة تأثر متبادل[2].

إضافة إلى ما سبق هناك اعتبارات أخرى تساهم في تفعيل دور المجتمع المدني، يمكن تحديدها في:

– أن يكون الانضمام إلى تكوينات المجتمع المدني مبنيا على أسس وقواعد الإنجاز (كالتعليم والمهنة) لا على الأسس التقليدية للانتماء (الأسرة، الطائفة...)

– إن تفعيل المجتمع المدني مرتبط بإصلاح وتفعيل مؤسسة الدولة بحكم العلاقة العضوية الوطيدة التي تربط المجتمع المدني بالمجتمع السياسي وضمن هذا السياق يتطلب إصلاح وتجديد مفهوم السلطة السياسية لتكون آداة تعبر عن إرادة المجتمع ونابعة منه [3]، فقوة الدولة لا تعني دورها القمعي التقليدي لنشاط المجتمع، بل هي تلك الأطر التنظيمية

---

(1)– صالح زياني، المرجع السابق، ص. 82

(2)– ليندة نصيب، " المجتمع المدني : الواقع والتحديات"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 15 (2006): ص. 178

(3)– صالح زياني، "واقع وآفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي"، مرجع سابق، 83

بفعل الخضوع لدولة القانون والالتزام والتعاقد وتحرير الفرد وتوفير المقومات للديمقراطية التشاركية ضمن منظومة الحاجات[1].

ب- الإجراءات المتخذة لتفعيل المجتمع المدني

ينبغي اتخاذ العديد من الإجراءات سواء من جانب الحكومات الوطنية أو من جانب منظمات المجتمع المدني في حد ذاتها، لكي تضطلع بدور هام على الصعيد المجتمعي[2].

- الإجراءات المطلوبة من الحكومات الوطنية

- تهيئة بيئة قانونية مشجعة لتأسيس وتطوير عمل منظمات المجتمع المدني، من خلال تسهيل إجراءات التأسيس ومراجعة وتعديل القوانين التي تحد من مبادرات المواطن ووضع القوانين والتشريعات الخاصة بتأسيس وتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني بهدف رصد أنشطتها وعدم تقييد حريتها في العمل، بما لا يتعارض وسيادة الدولة وأمنها الوطني وأولويتها في التنمية.

- العمل على اعتبار مؤسسات المجتمع المدني طرفا هاما في عملية التنمية وشريكا للدولة في تنفيذ بعض أنشطتها، وإقامة علاقة إيجابية تكاملية وغير تصادمية معها، مبينة على أسس المشاركة الفعالة، والحوار الإيجابي، والتعاون والتنسيق والتشاور من أجل تطوير الخدمات المقدمة لكافة فئات المجتمع.

- تخصيص ميزانية لمنظمات المجتمع المدني تمكنها من تنفيذ أنشطتها.

- تشجيع منظمات المجتمع المدني على التمويل الذاتي والاضطلاع بمشاريع مدرة للدخل

---

(1)- النوي الجمعي ، "معلومات تشكل المجتمع الجزائري ، مقاربة سوسيو سياسية "، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية 6 (2008) : ص. 182

2)- الاتحاد البرلماني العربي، مذكرة الأمانة العامة للاتحاد مقدمة في الدورة السادسة والأربعون لمجلس التحاد البرلماني العربي حول: "إسهام البرلمانات العربية في دعم المنظمان غير الحكومية وتوسيع أدوارها في عملية التنمية وبناء دولة المؤسسات"، الجزائر، 11، 12 جويلية 2005، ص.11.

– ضرورة دعم القطاع الخاص وتشجيعه للمساهمة في تمويل أنشطة مؤسسات المجتمع المدني.

– إنشاء آلية مؤسسية لتنظيم عمل مؤسسات المجتمع المدني وتنسيق الجهود المشتركة لتفادي الازدواجية في الأنشطة، وتعزيز التعاون والتكامل لمصلحة الفئات المستفيدة، وذلك بالتشاور بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية المعنية[1].

– الإجراءات المطلوبة من مؤسسات المجتمع المدني

– العمل على إنشاء شبكات اتصال بين مؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال مشترك على المستويين الوطني والمحلي، بهدف بناء القدرات وتبادل الخبرات اللازمة، ووضع أولويات المجتمع على جدول أعمال الحكومة، وإثارة الوعي بالقضايا ذات الأهمية في تنمية المجتمع وتطور الدولة.

– العمل على تشجيع الحوار الإيجابي وتعزيز الثقة المتبادلة لتصبح مؤسسات المجتمع المدني أجهزة استشارية للحكومة لمختلف القضايا الإنمائية في الجزائر.

– حث الحكومة على عدم التمييز والتحيز وعلى تطبيق المعايير نفسها للتعامل مع جميع مؤسسات المجتمع المدني.

– العمل على بناء القدرات البشرية لمؤسسات المجتمع المدني من خلال التدريب والتأهيل وصقل الخبرات وتطوير المهارات القيادية واستراتيجيات التفاوض والتنسيق.

– العمل على تطوير الهيكل المؤسسي والإداري لمؤسسات المجتمع وفق قواعد الديمقراطية.

– بناء قاعدة بيانات ومعلومات حول مؤسسات المجتمع المدني لسد الفجوة والنقص في هذا المجال ولخدمة الباحثين وصانعي القرار والسياسة العامة.

---

(1)- انظر الملحق رقم 02

- تشجيع فئة الشباب على المشاركة في مؤسسات المجتمع المدني والتأكيد على ممارسة القواعد الديمقراطية في تلك المؤسسات.

نخلص في الأخير أنه وعلى الرغم من الدور الكبير الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في المساهمة وبدرجة كبيرة إلى جانب الحكومة في تحقيق تنمية المجتمعات والنهوض بها، والسير بها نحو التقدم والرفاهية، إلا أنه يعاني الكثير من المعوقات في الجزائر، التي تحول دون أداء الدور المنوط به بكفاءة وفعالية، وعليه ينبغي اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي تسهم في تفعيله ليصبح شريكا فاعلا في مجال التنمية سواء أكانت المحلية أو الوطنية الشاملة.

المبحث الثالث: أهمية مساهمة القطاع الخاص في مجال التنمية المحلية في الجزائر

نظرا للأهمية التي يحظى بها القطاع الخاص فقد اعتبر بذلك أحد الأعمدة الأساسية في مجال المشاركة في التنمية، خاصة وأن تحقيق مفهوم التنمية المستدامة في المجتمعات المختلفة سواء على المستوى المحلي أو الوطني، لا يتحقق إلا بتكامل الأدوار بين الدولة بمختلف أجهزتها والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، وبذلك سيتم البحث هنا في دور القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، وأهم التحديات التي تواجهه، وسبل تفعيله.

المطلب الأول: مفهوم القطاع الخاص

قبل الحديث عن دور القطاع الخاص باعتبار أداة أساسية في تحقيق التنمية المحلية في الجزائر، ينبغي التعرض أولا إلى مفهوم القطاع الخاص من خلال التطرق إلى مدلوله، وخصائصه، ومتطلبات بروزه.

أولا- تعريف القطاع الخاص

يطلق مفهوم اقتصاد القطاع الخاص على الاقتصاد الحر، الذي يرتكز على آلية السوق الحرة والمنافسة التامة لتحديد أسعار السلع والكميات المنتجة والمستهلكة، ويفترض

وجود الاقتصاد الحر عدم تدخل الدولة أو أي جهة أخرى في النشاط الاقتصادي بشكل يتعرض مع قواعد المنافسة الحـــرة[1].

ويشير مفهوم القطاع الخاص private sector بأنه ذلك القطاع من الاقتصاد الوطني الذي يقوم على أساس الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج، وتجري فيه عملية تخصيص الموارد الإنتاجية طبقا لما تمليه قوى السوق التلقائية وليس إرادة السلطات الحكومية العامة. أي أنه وفق هذا التعريف يشمل القطاع الخاص تلك المؤسسات التي ينشئها رجال الأعمال أو الأفراد المستثمرون بغية تحقيق الربح [2].

ويعرف القطاع الخاص على أنه النشاط الاقتصادي الذي يهدف إلى الربح ولا يخضع لتمويل من الدولة، ولا تؤول أرباحه إلى الخزينة باستثناء الجزء الخاضع للضريبة [3]

يمكن بذلك تعريف القطاع الخاص بأنه مجموع المؤسسات والشركات المستقلة عن الدولة والتي يملكها أفراد أو جماعات محدودة من الأشخاص، والتي تهدف أساسا إلى تحقيق الربح.

ثانيا- خصائص القطاع الخاص في الجزائر

هناك جملة من الخصائص التي يتميز بها القطاع الخاص في الجزائر يمكن إجمالها فيما يأتي[4]:

- **من حيث تسيير قوة العمل:** تمثل قوة العمل العنصر الفعال في تسيير المؤسسات الخاصة من حيث الاستهلاك والاستغلال، وهنا نجد غياب آليات الرقابة والمتابعة من طرف

([1])- ضياء مجيد، " الخصخصة والتصحيحات الهيكلية – آراء واتجاهات " (الإسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة، 2003)، ص. 18

([2])- مانع سعد بن سيف القحطاني، " دور القطاع الخاص في صنع السياسات العامة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية في ظل التحول دي دور الدولة مع دراسة تطبيقية على مجلس الغرف التجارية الصناعية" (رسالة دكتوراه: في الفلسفة في الإدارة العامة، قسم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، 2008) ، ص. 118

([3])- عباس النصراوي ، برهان الدجاني وآخرون ، القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي (بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية ،1990) ص.873

([4])- صفية جدوالي ، مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر " (ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول : " الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي " ، سطيف ، الجزائر ، 08-09 أفريل 2008)، ص. 435

أجهزة الدولة، وعدم وعي الطبقة العمالية بظروفها ومصالحها بسبب انغلاق هذه المؤسسات على نفسها.

– **من حيث علاقات العمل**: تقدم لنا شبكة العلاقات بين العمال صورة البنية الاجتماعية لأي مؤسسة اقتصادية، وتساهم طبيعة العلاقات بين العمال بشكل كبير في تحفيز أو كبح عملية الإنتاج، ونجد القطاع الوطني الخاص في الجزائر يتميز بالاهتمام بالفعالية الاقتصادية في مقابل الإهمال في تثمين موارده البشرية،كما يتميز بالانضباط والتزام العمال بالنظام المعمول به في ممارسة النشاط، وإخفاء التذمر من ظروف العمل.

– **من حيث المستوى التعليمي للعمال**: يعد المستوى التعليمي للعمال الجزائري في القطاع الخاص جد منخفض، إذ تأتي نسبة الأمية في هذا القطاع في المقدمة، مما يبقي بالتالي مشكلة التكوين وثقافة المؤسسة والوعي النقابي وغيرها من المتطلبات اللازمة لاستمرارية وتطور ونجاح أي مؤسسة اقتصادية أو صناعية.

ثالثا– متطلبات ظهور القطاع الخاص

يتطلب ظهور القطاع الرأسمالي بروز العديد من العوامل من بينها[1]:

– ظهور ميل نمو الادخار في المجتمع جنبا إلى جنب مع الميل إلى توظيف المدخرات في استثمارات مختلفة، بدلا من اكتنازها كرمز للثراء أو كملجأ في أوقات الشدة والضيق.

– وجوب استحداث وسائل وآليات لتلبية رغبات المدخرين في تحويل مدخراهم إلى استثمارات، وتأخذ هذه الآليات شكل مؤسسات متنوعة، ابتداء من الشركات التضامنية، وصولا إلى الشركات المساهمة والعامة والخاصة، وشركات التضامن بالأسهم،كما تؤدي المصارف دورا بارزا في عملية تجميع المدخرات وتحويلها إلى استثمارات.

– ظهور رجل الأعمال المنظم والمغامر والساعي إلى الثراء والتوسع والسيطرة، والذي يمتلك الكثير من الصفقات الإيجابية في بعد النظر وحسن الإدارة، إلى جانب الصفات

([1])- صفية جدوالي، المرجع السابق، ص.436

الاندفاعية في حب السيطرة والتملك والمنافسة والإبداع في التنظيم وفي التسويق وفي الإنتاج.

– نشوء الأسواق المالية وأسواق السلع (البورصات) التي تسهل عمليات تجميع وتعبئة الموارد المختلفة المالية والأولية والسلعية على أوسع نطاق، وتطرحها للمتعاملين في الأسواق بمواصفات قياسية، تسهل لهم العمليات التنظيمية وتحدد لهم المراجع الميسورة لتأمين حاجاتهم المختلفة.

– التعرف على فرص الاستثمار، ولا نبالغ إذ قلنا أن التعرف على فرص الاستثمار يعتبر أحد عوائق نمو الاستثمارات الخاصة في كافة الدول العربية، بحيث يصعب على الفرد في كثير من الأحيان تحديد المشاريع المجدية له، ويمكن أن تقوم الدولة بهذا الدور عن طريق مؤسساتها (وزارات الصناعة وبنوك التنمية مثلا)، وإنشاء مؤسسة متخصصة في التعرف على فرص الاستثمار.

المطلب الثاني: القطاع الخاص كشريك أساسي في تجسيد التنمية المحلية

بانتهاج سياسة التحول نحو القطاع الخاص ويبرز مفهوم الحكم الرشيد، لم تعد الدولة الفاعل الوحيد في عملية التنمية، وساد مفهوم الشراكة في عملية التنمية، وبذلك تم التأكيد على أهمية دور القطاع الخاص في إطار هذا المفهوم.

أولا– أهمية القطاع الخاص في تحقيق التنمية المحلية

تشكل الدولة بمختلف أجهزتها أكبر قوة لتحقيق التنمية، غير أنها ليست بمفردها في هذا المجال، فهناك تحول واضح في أغلب دول العالم نحو الاعتماد على القطاع الخاص واقتصاديات السوق، من أجل أن يكون للقطاع الخاص دور في تحقيق التنمية، فأصبحت بذلك معظم الدول تعول عليه في المساهمة في تنمية المجتمع ورفع مستوى المعيشة للمواطنين[1].

([1])– صلاح الدين فهمي محمود، دور القطاع الخاص في المشاركة المجتمعية (القاهرة : قسم الاقتصاد د س ن) ، ص. 8

ومن هنا أصبح للقطاع الخاص دور فعال في المشاركة في عملية التنمية بجانب الحكومة والمجتمع المدني، غير أن الجدير بالذكر أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا يمكن تحقيقها في ظل غياب حكومة فاعلة تدعم وتطور القطاع الخاص وتعمل على استمرار يته في المشاركة في عملية التنمية من خلال:

- خلق البيئة الاقتصادية الكلية المستقرة.

- إدامة التنافسية في الأسواق.

- توفير فرص متساوية أمام الجميع – خاصة الفقراء والفئات ذات الفرص والإمكانيات البسيطة – في الحصول على التسهيلات المالية والفنية للمساهمة الإنتاجية في المجتمع وتحسين مستوى دخلهم ومعيشتهم.

- تعزيز المشاريع التي تتيح وتخلق فرص العمل.

- استقطاب الاستثمارات والمساعدة في نقل المعرفة والتكنولوجيا للطبقات الفقيرة بشكل خاص.

- تنفيذ القوانين والالتزام بها.

- التحفيز المستمر لتنمية الموارد البشرية.

وبذلك يتضح أن الحكومة تعطي دورا كبيرا للقطاع الخاص في إحداث النقلة النوعية على نطاق المجتمع ككل، وذلك من خلال التفاعل والتكامل بين دور الحكومة ودور المجتمع المدني والقطاع الخاص بشكل متكامل(1).

إنه وفي ظل التوجه نحو اللامركزية وزيادة مستوى المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار، وفي ذات الوقت منح القطاع الخاص دورا أكبر في الاقتصاد الوطني تظهر أهمية وضع إستراتيجية للتنمية المحلية تقوم على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، خاصة وأن القطاعين أكثر علاقة على المستوى المحلي منه على المستوى الوطني. فصياغة إستراتيجية

---

(1) - صلاح الدين فهمي محمود ، المرجع السابق ، ص . 9

اقتصادية محلية تكون بمثابة الإطار والخريطة الاقتصادية التي تستدل بها جميع القطاعات نحو تحقيق التنمية [1].

وما تجدر الإشارة إليه أن القطاع الخاص له دور رئيسي في عملية اللامركزية من خلال تشجيع الأعمال الخاصة ودعم عمليات الادخار والاستثمار والتوظيف والصادرات، ويجب أن يصبح منتجوا القطاع الخاص على المستوى المحلي من أصحاب المصلحة الرئيسيين في تحقيق توازن بين قوى السوق وقيام الحكومة بتقديم الخدمات العامة[2].

وإذا كانت الدولة هي الفاعل الأساسي في عملية التنمية فلقد أدركت العديد من الدول أهمية القطاع الخاص في المساهمة في التنمية المحلية، ورفع مستوى معيشة المواطنين، وتوفير فرص العمل، وتحسين مستوى الخدمات لهم، خاصة وأن القطاع الخاص يتميز بالقدرة على الابتكار والتجديد وتقديم الخدمات بالمواصفات المطلوبة[3].

نظرا للأهمية التي يتمتع بها القطاع الخاص، فقد استمر دوره في التزايد، وأصبح بالفعل القوة الرئيسية المحركة للتنمية الاقتصادية والحد من الفقر في معظم الدول النامية [4]. وترتبط أهمية دور القطاع الخاص بالتنمية المحلية بمدى إسهامه في معالجة القضايا والموضوعات الاقتصادية والاجتماعية المحلية، والتي يأتي على رأسها البطالة ومستوى الدخل والتلوث... ولا يمكن لأي مجتمع مواجهة هذه التحديات بالاعتماد على قطاع دون الآخر، بل إن ذلك مرهون بتعاون كل من القطاعين العام والخاص.

وبذلك فإن تحديد مسار الاقتصاد المحلي نحو الاتجاه الصحيح يبدأ بالرؤية المستقبلية والمصلحة المشتركة بين القطاعين العام والخاص والاقتناع والإيمان التام بأن هذه الشراكة هي

([1])- عدنان عبد الله الشيحة ، هل تطوير آداء الأجهزة المحلية من صالح القطاع الخاص ..؟ تم تصفح الموقع يوم 2009/05/18
<http : // www . psclocalgov . org . sa / articles / wore / 30 . p pdf >

([2])- معهد التخطيط القومي، البرنامج الانمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لمصر2004"اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد"، ص.11

([3])- سمير محمد عبد الوهاب ، مرجع سابق ، ص. 50

([4])-" إستراتيجية تنمية القطاع الخاص وإرساء علاقات الشراكة " تم تصفح الموقع يوم 15 أوت 2009
< http : // www. Ifad . org / pub/ policy / private / a . pdf >

منطلق التنمية الحقيقية في المجتمعات المحلية، وهي تستلزم من كلا الطرفين أن يؤدي الدور المطلوب بالمستوى المطلوب لتحقيق التكامل المطلوب[1].

إن إقامة وتعزيز شراكة متينة بين القطاعين العام والخاص على المستوى المحلي، من شأنها أن تخلق مشروعات تعاونية لتوفير التجهيزات الأساسية، الكفيلة بتشجيع روح المبادرة الحرة وخلق المقاولات، بناء على خبرة كلا الشريكين، بما يلي الاحتياجات عبر التخصيص المناسب للموارد ومواجهة المخاطر ورصد المكافآت. والشراكة بين القطاعين العام والخاص تتيح تعاونا منتظما بينهما،كما تتيح النهوض باللامركزية التي من شأنها حفز القدرات والبيئة المواتية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والجدير بالذكر أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في معظم البلدان النامية بوجه عام، والجزائر على وجه التحديد ليست قوية على النحو المطلوب، ومن بين أسباب ذلك الضعف المؤسسات والآليات الكفيلة بجعل هذه الشراكة فعالة، وكون القطاع الخاص مازال ضعيفا ويفتقر إلى القدرة والتجربة والمهارات التحليلية لكي يصبح شريكا فعالا للقطاع العام.

وبذلك فثمة حاجة لإحداث تغييرات في مواقف ومنظوريات المقاولين، حتى يتسنى لهم البدء في النظر إلى أبعد من مجرد مصالحهم الضيقة نحو ما هو جيد للاقتصاد ككل.

كما أن التطور المؤسساتي وبناء القدرات في القطاع الخاص من الأمور الأساسية لبناء الوحدة بين المقاولين، وتمكينهم من القيام بالعمل التحليلي المطلوب للانخراط في حوار هادف مع القطاع العام. وثمة حاجة ملحة لكي يسود الانفتاح والشفافية ومبدأ المساءلة حتى تتسنى تحقيق شراكة ناجحة [2].

([1])- عدنان عبد الله الشيحة ، مرجع سابق ، ص 2.

([2])- المركز الإفريقي للتدريب والبحث الإداري للإنماء ، " إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل تحسين الإدارة العمومية والحكامة : تركيز على الشراكة المطلوبة لتحسين الخدمات العمومية من أجل تسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا " (المنتدى السنوي الرابع حول : " إصلاح وتحديث الإدارة العمومية والحكامة " ، طنجة ، المغرب ، 16 – 17 يونيو 2008) ، ص ص. 1- 5

ثانيا– معوقات تطوير القطاع الخاص

يمكن تحديد جملة من القضايا التي تحد من تطوير قطاع خاص جيد، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي [1]:

– منح الاحتكارات للمؤسسات الحكومية لتنفيذ بعض المشاريع والبرامج، مما يعيق وبشكل واضح تطوير القطاع الخاص.

– المعيقات البيروقراطية، والتي غالبا ما تكون موجودة، وتشمل مثلا التحكم بالأسعار، البطء والعشوائية في اتخاذ القرارات، ووجود بعض الظروف المشجعة على الفساد.

– عدم توفر التمويل يعتبر عائقا لنمو القطاع الخاص، وبشكل خاص المشاريع الصغيرة ومتوسطة الحجم، فالمشاكل الأساسية توجد في إجراءات الأسواق المالية والتي تعمل على عدم تشجيع البنوك على تقديم القروض للمشاريع الصغيرة، غياب الأسواق المالية والبنوك التجارية، الضرائب العالية والتي تحد من قدرة القطاع الخاص على ضخ التمويل الداخلي في الاستثمار، واحتكار المشاريع العامة الاستثمارية للقروض والمنح الخارجية.

– السياسات العمالية والتي في بعض الحالات لا تزود أصحاب العمل بالمرونة الكافية، وبشكل خاص في حالات مناقشة الأجور، التفاوض حول الإنتاجية مع العاملين والاستغناء عن خدمات العاملين غير المنتجين

– المغالات في نسب التعريفات المفروضة على المنتجات ذات القيمة المضافة المتدنية، والتي تعمل على الحد من المنافسة، وتقلص مستوى الكفاية ونوعية المنتجات.

([1])- زهير عبد لكريم الكايد ، مرجع سابق ، ص . 65 ، 66

تلك الممارسات تكاد تكون في معظم الدول النامية، والتي تعيق وإلى حد كبير من نمو القطاع الخاص، ولذلك فإن تحقيق التنمية الشمولية وإدامتها يصبح أمرا صعبا في غياب الحكم الرشيد.

ثالثا– سبل تفعيل دور القطاع الخاص

يجب توضيح جملة من السبل التي تسهم في تفعيل دور القطاع الخاص يمكن إجمالها في[1]:

أ– ضرورة مشاركة القطاع الخاص في رسم السياسات العامة.

ب– ضرورة مشاركة المواطن في الإدارة الحكومية الحديثة، عن طريق تحديد ما يريده من احتياجات ورغبات ونوعية في تقديم الخدمات، ويتم ذلك عن طريق الاستفادة من التجربة الأمريكية، والتي اتخذت قرارا بضرورة "وضع معايير لخدمة المواطن"، والتي تتضمن عددا من المعايير التي تركز على مشاركة المواطن وأخذ رأيه في الجهاز الحكومي نذكر منها:

– تحديد ومعرفة المواطن (متلقي الخدمة).

– إجراء الاستقصاء للمواطنين لتحديد نوع وجودة الخدمات التي يريدونها.

– وضع معايير الخدمة وقياس نتائجها.

– تسهيل عملية الدخول للمعلومات حول الخدمات وأنظمة الشكاوي.

– رسم الإطار الأفضل لبحث شكاوي المواطنين والإجابة عليها وحلها، ذلك أن العديد من الدول المتقدمة أصبحت تتخذ من العناية بالمواطنين وإشراكهم في الرأي حول نوعية الخدمات ووسائل تقديمها والأوقات المناسبة لذلك، منهجية لتعزيز المشاركة لذوي المصالح والمتأثرين بالخدمات التي تؤديها تلك الأجهزة. وهذا سيتوقف بلا شك على كيفية تعامل الإدارة الحكومية مع المواطنين في الأحياء والمحليات البعيدة داخل المجتمعات، من خلال مشاركة الممثلين لتلك القطاعات المختلفة، ومن خلال لامركزية تقديم الخدمات والاعتماد

---

(1)– صلاح الدين فهمي محمود ، مرجع سابق ، ص. 21 ، 22

عليها في المساهمة برسم السياسات، وكذلك من خلال تشكيل اللجان المشتركة، والتي تتضمن ممثلين من القطاعات الحكومية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

ج- وجود تهيئة الإطار المحفز لتطوير أنشطة القطاع الخاص بتطوير نظام السوق، ذلك أن قدرة القطاع الخاص على توفير فرص العمل وتوسيع نطاق التشغيل نطاقات البشرية يعتمد على تطوير نظام السوق في المجتمع، مثلما أن تطوير السوق يعتمد على توسيع وتقوية القطاع الخاص من خلال توفير الحوافز والدعم لإجراء الخصخصة للمشروعات المملوكة من قبل الدولة، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة ولجذب وتطوير وتوسيع التعاونيات عبر الدولة في بعض الحالات.

د- ضرورة منع الاحتكارات للمؤسسات الحكومية لتنفيذ بعض المشروعات والبرامج، حيث أنذلك يعتبر عائقا أمام تطوير القطاع الخاص.

ه- ضرورة إلغاء القيود الحكومية التي تتحكم في الأسعار، والتقييد في استخدام الأعمال الأجنبية، وضرورة استخدام الموارد المحلية رغم عدم جودتها.

و- ضرورة العمل على توفير التمويل اللازم للقطاع الخاص.

إن ترقية وتطوير القطاع الخاص في الإدارة المجتمعية الجديدة سيقوي من العلاقة الإيجابية – التي أكدت عليها نتائج الدراسات الدولية – بين أنشطة القطاع الخاص والنمو الاقتصادي، كما يمكن القول أن كفاية وإنتاجية استثمارات القطاع الخاص تفوق كفاية وإنتاجية القطاع العام، حيث خلصت معظم الدراسات إلى أن هناك تأثيرا إيجابيا واسعا على النمو مصاحبا للاستثمارات الخاصة مقارنة بتأثير الاستثمارات العامة، بل إن دراسات "ستيفن هارنت" حول اتجاهات الاستثمار الخاص، والتي أعدها البنك الدولي عام 2001، أكدت على أن التأثير الإيجابي لاستثمارات القطاع الخاص على النمو يفوق تأثيرات استثمارات القطاع العام لأكثر من مرة ونصف، والتي تؤكد ارتباط درجة استثمارات

القطاع الخاص باستدامة التنمية والنمو الاقتصادي في المجتمعات التي تهيئ البيئة المساعدة للقطاع الخاص للمساهمة في تنمية المجتمع [1].

إنه وبغية تفعيل دور القطاع الخاص في الجزائر للإسهام في عملية التنمية المستدامة المحلية والشاملة يتعين على الدولة بمختلف مؤسساتها وضع سياسات تسمح بخلق بيئة تمكينية للقطاع الخاص تسهم في تطويره وتقويته، بما يمكنه من أن يصبح شريكا أساسيا مع القطاع العام في الإسهام الفعال في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ضمانا للمساءلة العمومية وتحسينا للخدمات المقدمة للسكان.

خلاصة

يمكن أن نخلص في الأخير أنه لا ينبغي على الدولة بوجه عام والحكم المحلي بوجه خاص، في إطار مفهوم الشراكة المجتمعية، إغفال أهمية دور كل من المجتمع المدني والقطاع الخاص في مجال التنمية، والإبقاء على دور كل منهما بعيدا عن المشاركة في الجهود الإنمائية، بل ينبغي اتخاذ كافة الإجراءات التي تسهم في تجاوز التحديات التي تواجههما، والعمل على تشجيع الحوار الهادف والتفاعل والتكامل بين مختلف هذه الأطراف تحقيقا لتنمية المستدامة بمختلف مستوياتها المحلية والوطنية الشاملة.

([1])- صلاح الدين فهمي محمود ، المرجع السابق ، ص . 25

خاتمة

إن تحقيق تنمية وطنية شاملة ناجعة في الجزائر، ينبغي أن يمر حتما عبر مسعى الحكم المحلي في تحقيق التنمية على المستوى المحلي، هذا المسعى الذي لا ينبغي أن يخرج عن المسعى العام للمؤسسات المركزية للدولة، غير أن المتتبع لأنماط تسيير الشؤون العمومية المحلية في الجزائر يلحظ وبشكل جلي أن مؤسسات الحكم المحلي فيها – بشكل عام- تعاني ضعفا، سواء من ناحية الموارد البشرية الكفؤة أو الموارد المالية، و إذا كان قد تم منحه كافة الصلاحيات التي تجعل منه أداة لبلوغ التنمية المحلية الناجحة بمختلف أبعادها، فإن ذلك لن يأتي إلا بتحقيق التكامل من حيث موارده المادية والبشرية في إطار نظرة جديدة للتسيير بعيدة كل البعد عن التسيير العشوائي للشؤون العامة، قائمة على تطوير المساهمة الديمقراطية المحلية، وخلق جو من التضامن الوطني بين مختلف شرائحه. كما أن عدم التكريس الفعلي لسياسة اللامركزية في الجزائر أدى إلى تقليص الحكم المحلي في المبادرة بكل استقلالية في مجال المشاريع التنموية المحلية، وبذلك ينبغي العمل على وضع حد لهيمنة السلطة المركزية حتى يتمكن الحكم المحلي من تقرير وتنفيذ ما يراه مناسبا له في جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، لأن دور سلطة الوصاية بالنسبة للحكم المحلي هو دور معرقل في كثير من الأحيان، ولا يمكن أن يساعد على تسريع وتيرة التنمية المحلية.

ضف إلى ذلك فإنه و بغية تحقيق الحكم المحلي في الجزائر للأهداف التنموية المنوطة به، فإن عليه تجاوز العديد من التحديات التي تعيق عملية تأصيل هذه الأهداف والتي تتمثل في ضعف الثقافة التشاركية، وعدم توفر ثقافة الديمقراطية على المستوى المحلي، وضعف الترابط العمودي بين السلطات المحلية والمركزية والأفقي مع الشركاء المحليين، إضافة إلى ضعف تمثيل النساء ومحدودية مشاركتهن على المستوى المحلي، وضعف مؤسسات المجتمع المدني ومحدودية نشاطهم، وضعف مؤسسات القطاع الخاص ومحدودية الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

وبذلك يمكن استخلاص العديد من العناصر التي يمكن إجمالها فيما يأتي:

- إن محاولة بناء نظام متطور للحكم المحلي في الجزائر، لا يتأتى بمجرد إصدار قوانين أو مراسيم خاصة بذلك، وإنما لابد من الانسجام بين ما تقدمه القوانين وبين ظروف

ومقتضيات التطور، هذا التطور الذي يفرض مشاركة جميع الأطراف في خدمة مصالحهم، فالقاعدة الأساسية لنجاح التنمية المحلية تكون بالمشاركة، فنجاح تجربة أي دولة في النمو يرجع أساسا إلى اعتمادها على مواردها المحلية وأثمن هذه الموارد هو العنصر البشري.

– إن ضعف اللامركزية في الجزائر، أضعف فرص المشاركة الشعبية، والتي هي أساس لا يمكن بغيره أن تتحقق تنمية محلية فعالة تكون بدورها أساس التنمية الوطنية، فالتنمية بالمشاركة تتطلب توفير أكبر قدر ممكن من اللامركزية في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية، فالمشاركة الواسعة للجماهير العريضة يصعب تحقيقها في النمط المركزي، والبعيد نسبيا عن التلامس المباشر مع المواطنين.

– لا يمكن للتنمية المحلية أن تنجح من دون أن يكون هناك بيئة مساعدة تتبنى اللامركزية في اتخاذ القرار وتوفير موارد كافية، وبيئة داعمة تسهل عملية تنظيم المجتمعات المحلية، ومستوى من القدرات في المؤسسات المحلية، وثقافة تساعد على عملية المشاركة، وإطار عام يشجع على نسج الشراكات.

– إن التنمية المحلية الناجعة تتطلب كفاءة في التخطيط، والحكم بمنهجية علمية على أولويات وجدوى المشروعات التي تدرج بالخطة، كما تتطلب تكاملا ضروريا فيما بين مستويات الحكم المحلي (البلدية والولاية)، وتكاملا آخر فيما بين القطاعات التي تتولى الدولة مركزيا مسؤوليتها، وكذلك تكاملا في الجهود التي ستبذل من جانب الدولة من ناحية وتلك التي سيقوم بها المجتمع المدني والقطاع الخاص من ناحية أخرى.

– إن الإدارة الصالحة للحكم تتطلب مشاركة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وفي ظل غياب ذلك لن تستطيع الوحدات المحلية هيكلة أو إدارة الخدمات العامة بشكل دقيق، باعتبار أن المشاركة الشعبية ضرورة لإيجاد المساءلة داخل المؤسسات المحلية وللتجاوب مع حاجات المجتمع المحلي، ويزيد الحوار والنقاش بين القطاع الخاص ومسؤولي الحكومة المحلية درجة الشفافية والتنسيق بين القطاعين العام والخاص، و بذلك فإن القول بضرورة الشراكة المجتمعية ليست غاية في حد ذاتها، ولكنها استجابة ديناميكية لمتطلبات القرن الحادي والعشرين، ووسيلة ترمي إلى تحقيق التنمية المستدامة وتحسين جودة وتقديم الخدمات.

وبناء على النتائج المتوصل إليها يمكن تقديم جملة من التوصيات، و التي على أساسها يمكن تحقيق حكم محلي رشيد في الجزائر كفيل بإحلال تنمية محلية مستدامة، ويمكن إجمال ذلك في النقاط الآتي ذكرها:

- ينبغي العمل على تحويل الجماعات المحلية من مجرد هياكل مرافقة للدولة في تطبيق برامج التنمية المحلية إلى دوائر لصنع القرار المحلي، وللمبادرة بمشاريع محلية وجوارية معتمدة على لا مركزية قوية من جهة، وعلى إشراك مختلف طبقات المجتمع والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين في تحضير وتنفيذ البرامج التنموية المحلية مع توفير الوسائل الضرورية الكفيلة بذلك .

- تفعيل اللامركزية وبناء قدرات المؤسسات والمنظمات والإطارات المحلية لتقوم بأدوارها الفاعلة في وضع وتنفيذ مشاريع التنمية المحلية .

- بناء وتفعيل آليات منظمة للمشاركة الشعبية تتجمع فيها كل القوى الفاعلة في المجتمع المحلي (حكم محلي، مجتمع مدني، قطاع خاص) .

- العمل على إيجاد بيئة مناسبة تمكن من تعزيز دور الشراكة المجتمعية في التفاعل والمساهمة في رسم السياسات، من خلال تكامل الأدوار بين الحكم المحلي والمجتمع المدني والقطاع الخاص .

- إعادة تثقيف المجتمع بكل مكوناته نحو التفكير الجماعي والرؤية المشتركة، وأن نجاح المجموع يعود بالنفع و الفائدة على الأفراد، و هذا الأمر يستلزم جهودا تبدأ بتطوير قدرات الأجهزة المحلية الحكومية وتنمية الموارد البشرية والارتقاء بالقرارات والسياسات العامة، وتحسين الأنظمة والإجراءات .

وما يمكن قوله في الأخير أن انتهاج سياسة الحكم الرشيد على المستوى المحلي سيسهم في دعم المواطنة و تأكيد الديمقراطية المحلية، وبذلك فالحكم المحلي الرشيد كمدخل تنموي من شأنه أن يقوي من مساهمة المجتمعات المحلية في القيام بدور رئيسي في عملية الرقابة والمساءلة، ليصبح وسيلة أو مدخلا لتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة محليا ووطنيا،

فهو بذلك قضية مجتمعية تحتاج إلى مشاركة فعالة من كافة الفاعلين حتى يصبح أسلوبا ومنهج عمل لمواجهة كافة القضايا.

قائمة المراجع

الكتب:

أ/ بالعربية

1/- أحمد عبد اللطيف، رشاد. أساليب التخطيط للتنمية. الإسكندرية: المكتبة الجامعية، 2002.

2/- أحمد مصطفى، مريم وإحسان حفظي. قضايا التنمية في الدول النامية. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية للطبع والنشر والتوزيع، 2005.

3/- أحمد عبد اللطيف، رشاد. الإطار النظري لتنمية المجتمع المحلي. الإسكندرية: دار الوفاء لدنيا الطباعة والنشر، 2007.

4/- الشيخلي، عبد الرزاق. الإدارة المحلية "دراسة مقارنة". الأردن: دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2001.

5/- العلواني، حسن. "اللامركزية في الدول النامية من منظور أسلوب الحكم المحلي الرشيد". في الحكم الرشيد والتنمية في مصر. المحرر: مصطفى كامل السيد. القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، 2006.

6/- الصاوي، علي. الإدارة المحلية "مفاهيم نظرية ونماذج تطبيقية". القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، د س ن.

7/- الكايد، زهير عبد الكريم. الحكمانية"قضايا وتطبيقات". القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2003.

8/- النصراوي، عباس وبرهان الدجاني وآخرون. القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي .بيروت:مركز دراسات الوحدة العربية ،1990 .

9/- بوحيط، العمري. البلدية: إصلاحات، مهام وأساليب. الجزائر: شركة زاعياش، 1997.

10/- بعلي، محمد الصغير. قانون الإدارة المحلية الجزائرية. عنابة: دار العلوم للنشر والتوزيع، 2004.

11/- بوضياف، عمار. الوجيز في القانون الإداري. الجزائر: دار ريحانة، د س ن.

12/- حليلو، نبيل وصونيا العيدي. "المجتمع المدني واستراتيجية التنمية المحلية" في المجتمع المدني ودوره في التنمية.. الأدوار والتحديات. الوادي: الرابطة الولائية للفكر والإبداع، 2005.

13/- حسين، خليل.السياسات العامة في الدول النامية. بيروت: دارالمنهل اللبناني، 2007.

14/- حامد، سهير. إشكالية التنمية في الوطن العربي. الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2007.

15/- شعراوي جمعة، سلوى. " مفهوم إدارة شؤون الدولة والمجتمع ". في إدارة شؤون الدولة والمجتمع.المحرر: سلوى شعراوي جمعة. القاهرة: مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، .2001

16/- شفيق، محمد. التنمية والمشكلات الاجتماعية. الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، 1999.

17/- شكر الصبيحي، أحمد. مستقبل المجتمع المدني في الوطن العربي. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، .2000

18/- شيهوب، مسعود. أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر. الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.

19/- صابر، محي الدين. الحكم المحلي وتنمية المجتمع في الدول النامية. ط. 2. بيروت: المكتبة العصرية للطباعة والنشر، 1988.

20/- طه علام، سعد. التنمية... والدولة. ط . 2. القاهرة: مطابع الدار الهندسية، 2004.

21/- علي الراشد، سعيد. الإدارة بالشفافية. عمان: دار كنوز معرفة للنشر والتوزيع، 2007.

22/- عبد العزيز عجمية، محمد وإيمان عطية ناصف. التنمية الاقتصادية "دراسات نظرية وتطبيقية". الإسكندرية: كلية التجارة، قسم الاقتصاد، .2000

23/- عبد المجيد، عبد المطلب. التمويل المحلي والتنمية المحلية. القاهرة: الدار الجامعية للطبع والنشر، .2001

24/- فوزي، سامح. الحوكمة. القاهرة: المركز الدولي للدراسات المستقبلية والإستراتيجية، 2005.

25/- فهمي محمود، صلاح الدين. دور القطاع الخاص في المشاركة المجتمعية. القاهرة، قسم الاقتصاد، د س ن .

26/- قصيرمزياني، فريدة. مبادئ القانون الإداري الجزائري. باتنة: مطبعة عمار قرفي، 2001.

27/- لباد، ناصر. القانون الإداري "التنظيم الإداري" . ج. 1، ط. 3. الجزائر: د د ن، د س ن.

28/- محمد عبد الوهاب، سمير. "الإدارة المحلية والبلديات العربية". في الإدارة المحلية والبلديات في الوطن العربي. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2007.

29/- محمود أبوبكر، مصطفى. الإدارة المحلية "رؤية استراتيجية لحماية الجهاز الإداري من التخلف والفساد" . الإسكندرية: الدار الجامعية، 2005.

30/- محمود الطعامنة، محمد وسمير محمد عبد الوهاب. الحكم المحلي في الوطن العربي واتجاهات التطوير. القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2005.

31/- مجيد، ضياء. الخصخصة والتصحيحات الهيكلية "أراء واتجاهات". الإسكندرية: مؤسسة شباب الجامعة، 2003.

32/- مصطفى خاطر، أحمد.تنمية المجتمعات المحلية "الإتجهات المعاصرة – الإستراتيجيات – بحوث العمل وتشخيص المجتمع".الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، 2005.

ب– بالأجنبية:

1/- Dubighson, Olivier.Mettre en pratique le développement durable. Paris: slp, 2005.

2/- Bjorn olçen, Hance. Décentralisation et gouvernance locale .Novembrre2007

3/- UNDP.participatory local governance.life’s methode and experience1992-1997, technical Advisory paper01. New York: undp,1997.

4/- Nach Mback, Charle.démocratisation et décentralisation "genese et dynamique comparés des processus de décentralisation en Afrique subsaharienne". Bénin: edition karathla et PDM, 2003.

5/-PNUD. La gouvernance en faveur du développement humain durable. New york : document de politique générale du PNUD, janvier 1997.

الوثائق باللغة الأجنبية

1/-UNDP.reconceprualising Governance.Discussion Paper2.New York: UNDP,jauary1997
2/- World bank.Governance and development Washington: World bank publication, 1992

التقارير

1/- البنك الدولي للإنشاء والتعمير. تقرير عن التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا – تقرير التضمينية والمساءلة – بيروت: دار الساقي، .2004

2/- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي. تقرير التنمية والإنسانية العربية لعام 2002 " خلق فرص للأجيال القادمة "

3/- معهد التخطيط القومي والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. تقرير التنمية البشرية لمصر 2004 "اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد".

القوانين

– القانون رقم 90-09 المؤرخ في07 أفريل 1990 و المتعلق بالولاية.

– القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أفريل1990 و المتعلق بالبلدية.

الموسوعات والمجلات

أ/ الموسوعات

1/- عبد الواحد الجاسور، ناظم. موسوعة علم السياسة. الأردن: دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، 2004.

ب / المجلات

– بالعربية

1/- الجمعي، النوي. "معوقات تشكل المجتمع الجزائري: مقاربة سوسيو سياسية". مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية 6 (2008) : 165 -187 .

2/- بشاينية، سعد. "من التنمية الشاملة إلى التنمية المستدامة" . مجلة العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية 9 (2003): 35 – 47.

3/- بن براهم، نور الدين. "الشراكة بين المجتمع المدني والحكم الراشد". مجلة الفكر البرلماني 15 (2007): 184 – 191.

4/- بن ورزق، هشام. "البلدية بين التبعية والاستقلالية المالية". مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 15 (2006): 7-17.

5/- حرز الله، قداري. "مفهوم الحكم الراشد" . مجلة الفكر البرلماني 8 (2005):

6/- زياني، صالح. "شكل المجتمع المدني وآفاق الحركة الجمعوية في الجزائر". مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 17 (2007): 87 – 110.

7/- زياني، صالح. "واقع وآفاق المجتمع المدني كآلية لبناء وترسيخ التعددية في العالم العربي" . مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 9 (2003): 67 – 86.

8/- زياني، صالح. "موقع مؤسسات المجتمع المدني في إدارة التنمية المحلية في الجزائر". مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 16 (2007): 255 – 274.

9/- سراج الدين فتح الرحمن، عثمان. "نحو ضمان المشاركة الشعبية في التنمية. مجلة المستقبل العربي 343 (2007): 70-81.

10/- سليمان النجار، باقر. "المجتمع المدني في الوطن العربي: واقع يحتاج إلى إصلاح". مجلة المستقبل العربي 338 (2007): 60-71.

11/- شيهوب، مسعود. "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية " . مجلة الفكر البرلماني 2 (2003): 15 – 27.

12/- كريم، حسن. "الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية" مجلة المستقبل العربي 309 (2004):

13/- مرزاقة، عيسى. "معوقات تسيير الجماعات المحلية: بعض عناصر التحليل". مجلة العلوم الإجتماعية والإنسانية 14 (2006): 191 –204.

14/- نصيب، ليندة. "المجتمع المدني: الواقع والتحديات" . مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية 15 (2006) : 165 – 182 .

-بالأجنبية

1/-BenAkezouh, Chabane. Réflexion chroniques et compte_redus de la gouvernance locale en Algérie A travers les processus de la déconcentration et decentralization. Revue de l'école Nationale de l'Administration25 (2003) :233-263.

2/- Khelloufi, R. Réflexion sur la décentralisation a travers l'avant projet de code de la willaya. Revue Algérienne des science juridiques et politiques01 (2005) : 79-101

3/- Taib, Essaid. Le nouveau statut de la commune. Revue Idara01 (1991) :09-30 .

4/-Taib, Essaid . L'Administration locale Algerienne : les enjeux de la décentralisation. Revue Algérienne des science Juridiques Economiques et Politique01 (2005) :43-54

5/-Taib, Essaid. société civil et gouvernance . Revue Idara30 (2005) :273-308.

الملتقيـــــات

1/- الاتحاد البرلماني العربي، "مذكرة الأمانة العامة للاتحاد مقدمة في الدورة السادسة والأربعون لمجلس الاتحاد البرلماني العربي حول إسهام البرلمانات العربية في دعم المنظمات غير الحكومية وتوسيع أدوارها في عملية التنمية وبناء دولة المؤسسات"، الجزائر، 11-12جويلية، 2005.

2/- السيد مجيد العالي، عبد الله. "الشراكة المجتمعية في العمل البلدي". ورقة بحث قدمت في مؤتمر العمل البلدي الأول، مركز البحرين للمؤتمرات، 26-27 مارس، 2006.

3/- المركز الإفريقي للتدريب والبحث الإداري للإنماء. "إقامة شراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل تحسين الإدارة العمومية والحكامة: تركيز على الشراكة المطلوبة لتحسين الخدمات العمومية من أجل تسريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إفريقيا". المنتدى السنوي الرابع حول:"إصلاح وتحديث الإدارة العمومية والحكامة"، طنجة، المغرب، 16-17 يونيو 2008.

4/- بوجردة، ياسين. "واقع متطلبات الحكم الراشد في الوطن العربي". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي"، سطيف، الجزائر، 08-09أفريل، 2007.

5/- بلوصيف، الطيب."الحكم الراشد: المفهوم والمكونات". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي "، سطيف، الجزائر ،08-09 أفريل، 2007.

6/- بوحنية، قوي."دور المجتمع المدني في تعزيز الحكم الراشد". ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: "التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر: واقع وتحديات"، الشلف، الجزائر، 16-17 ديسمبر 2008.

7/- بوصنوبرة، عبد الله. "المجتمع المدني والمشاركة الشعبية الضمان لترشيد الحكم" .ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: " الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل، 2007.

8/- جدوالي، صفية."مبادئ الإدارة الرشيدة والقطاع الخاص في الجزائر". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: " الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل، 2007.

9/- علة، مراد ومحمد مصطفى سالت."الحوكمة والتنمية البشرية..مواءمة وتواصل – مع الإشارة إلى حالة الجزائر –"ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: "التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر واقع وتحديات"، الشلف، الجزائر، 16-17 ديسمبر، 2008 .

10/- عيشور ، نادية. "العقلانية الرشيدة في ضوء فلسفة الشراكة المجتمعية المعاصرة". ورقة بحث قدمت في الملتقى الدولي حول: "الحكم الرشيد واستراتيجيات التغيير في العالم النامي، سطيف، الجزائر، 08-09 أفريل، 2007.

11/- قلالة، محمد سليم. "بديل الحكم الجهوي في ظل التحولات الديمقراطية". ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: " التحول الديمقراطي في الجزائر"، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 10-11 ديسمبر، 2005.

12/- طاشمة، بومدين."الحكم الراشد ومشكلة بناء قدرات الإدارة المحلية". ورقة بحث قدمت في الملتقى الوطني حول: "التحولات السياسية وإشكالية التنمية في الجزائر"، الشلف، الجزائر، 16-17ديسمبر،2008 .

المذكرات والحلقات الدراسية

أ – المذكرات

1/- بن سيف القحطاني، بن سعد. "دور القطاع الخاص في صنع السياسات العامة الاقتصادية في المملكة العربية السعودية في ظل التحول في دور الدولة مع دراسة تطبيقية على مجلس الغرف التجارية الصناعية". رسالة دكتوراه في الفلسفة في الإدارة العامة، قسم الإدارة العامة، جامعة القاهرة، .2008

2/- بن عبد العزيز، خيرة. "دور المجتمع المدني في ترقية الحكم الراشد – أنموذج المنطقة العربية –". مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر، .2006

3/- صبع، عامر. "دور المشاركة السياسية في ترقية الحكم الصالح في الجزائر ما بين 1999 – 2004". مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، قسم العلوم السياسية، جامعة الجزائر 2007 -2008.

ب– الحلقات الدراسية والمحاضرات(مطبوعات غير منشورة)

1/- المدرسة الوطنية للإدارة. النشاط العمومي المحلي والتنمية المحلية المستدامة "دراسة حول الجانب النظري والواقع الجزائري". حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، .2007

2/- المدرسة الوطنية للإدارة. البلدية والتنمية المحلية. حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2000 – .2001

3/- المدرسة الوطنية للإدارة. مشاركة المواطن في تسيير الشؤون المحلية. حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2001 – .2002

4/- المدرسة الوطنية للإدارة. البلدية: مهام وصلاحيات، واقع وآفاق. حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 1998 – .1999

5/- المدرسة الوطنية للإدارة. هل رئيس المجلس الشعبي البلدي مسير؟ . حلقة دراسية من إعداد طلبة السنة الرابعة، فرع إدارة محلية، 2004 – .2005

6/- غضبان، مبروك. "محاضرات في مقباس حقوق الإنسان لطلبة شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة". كلية الحقوق، جامغة باتنة، السنة الجامعية 2007-2008

الانترنيت

أ / بالعربية

1/- "مقدمة عامة حول التنمية". تم تصفح الموقع يوم :18 ماي 2009
<http://www.shams-pal.org/pages/arabic/researches/generalintro.pdf>

2/-" اللامركزية والتنمبة المحلبة".تم تصفح الموقع بوم: 14ماي 2009
<http://www.ssıc 2008.com /assets/files/PDF/1-50/25.pdf>

3/- " الحكم المحلي ".تم تصفح الموقع يوم :12 ماي 2009 .
<http://www.poga.org/arabic/ governance/participation .asp.UNDP>

4/- سوليفان، جون. "الحكم الديمقراطي الصالح المكون الرئيسي للإصلاح السياسي والاقتصادي". تم تصفح الموقع يوم :07 ماي 2009 .
http://www .ned.org/mena/ar/documents /2.pdf>

5/- صلاح سلطان ، عطية ."إطار عام مقترح للعلاقة بين الأجهزة الحكومية والمجتمع المدني ".تم تصفح الموقع يوم: 07 أفريل 2009 .
<http://www.monofeya.gov/co/document/library/pdf>

6/- عبد الله الشيح ، عدنان."هل تطوير أداء الأجهزة المحلية من صالح القطاع الخاص؟".تم تصفح الموقع يوم :18ماي 2009 .
<http://www.psclocalgov.org.sa/articles/more/30.pdf>

7/- "استراتيجية تنمية القطاع الخاص وإرساء علاقات الشراكة "تم تصفح الموقع يوم :15أوت2009
<http://www.ifad.org/pub/policy/private/a.pdf>

8/- "ورقة مفاهيمية حول مفهوم الشراكة "تم تصفح الموقع يوم:27جويلية 2009.
<http://federation khemisset.maktooblog.com>

9/- "لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة ."تعريف المفاهيم والمصطلحات الأساسية في مجالي أسلوب الحكم والإدارة العامة " . تم تصفح الموقع يوم :15جوان 2009 .
<http://unpan1.un.org/groups/public/groups/public/unpan.pdf>

10/- بنت عبد الله بن عدوان ، دلال ."دور الشراكة وكيفية تفعيلها في تنمية المجتمع المحلي .تم تصفح الموقع يوم : 15ماي 2009 .
<http://www.netsolhost.com/images/speakers/ppt/ 2-3-2.pdf>

ب/ بالأجنبية

1/- ″What is good governance? ″ .11march2009
<http://www.unescap.org/pdd/prs/projet Activities/ongoing/gg/governance/pdf>

2/- ″local governance and rural decentralisation″ .06 april 2009
<http://www.cdic.wur.nl/NR/rdonlyres/governance_web1.pdf>

الملاحق

ملحق رقم 1

مقتبسات من الإعلان العالمي حول اللامركزية والحكم المحلي

– الإتحاد الدولي للسلطات المحلية – تورنتو 1993

وعيا بالتغيرات الحادة التي يشهدها العالم على الأصعدة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وتداعي الأنظمة الشمولية وتزايد وعي الشعوب بالتحول نحو صيغ الديمقراطية والمشاركة الشعبية.

واعترافا بأن الحكم المحلي كجزء لا يتجزأ من الكيان الوطني هو المستوى الأقرب للمواطنين والذي يؤهلهم للمشاركة في صنع القرارات التي تؤثر على أوضاعهم الحياتية وتوظيف معرفتهم وقدراتهم لتطوير التنمية المحلية.

واستذكارا للمبادئ التي تتضمنها المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تؤكد على أن إرادة الشعوب هي الأساس للسلطة والحكم .

وإقرارا بأن اللامركزية هي الطريق الأفضل للسياسات العامة وتوظيف الموارد وضمان استدامة عملية التنمية. وهي الجديرة بتوفير المناخ الإبداعي للجماعات المحلية واستحداث أنماط مؤسسية جديدة تلائم متطلبات متطلبات العولمة .

نصدر هذا الإعلان العالمي حول الحكم المحلي كي يخدم كإطار تستلهمه الشعوب المتطلعة إلى تحقيق عملية ديموقراطية فاعلة تتمكن من تحسين أوضاعها الاجتماعية والاقتصادية.

مبادئ الحكم المحلي

المادة الثانية

الفقرة الأولى : يعطي الحكم المحلي الحقوق والواجبات للجماهير المحلية لتسيير وإدارة الشؤون العامة واعتبار ذلك من مسؤوليتها الخاصة وبالشكل الذي يخدم مصالح السكان المحليين.

المادة الثالثة

الفقرة 4: أن القوة والسلطة التي تمتع بها الجماهير المحلية كاملة غير ناقصة، وإن التدخل المركزي الذي تتيحه القوانين أو التشريعات لا يمكن أن يتم بدون الاعتراف بحق الجماعات المحلية لأخذ المبادرات والقرارات التي تهم مصالحها والوقوف ضد ما يعارض ذلك .

المادة الرابعة

الفقرة 2: لا يمكن تبديل حدود الجماعة المحلية إلا بعد التشاور معها أو عن طريق الاستفتاء الشعبي.

المادة الثامنة

الفقرة1: للجماعات المحلية الحق في موارد مالية ملائمة تتحكم بها بعيدا عن المستويات الأخرى للدولة، وان توزع تلك الموارد بصورة حرة ضمن خططها المحلية.

الفقرة2: تخصيص الموارد للجماعات المحلية يجب أن يتماشى مع طبيعة المهام المخولة لها،كما يستوجب ضمان التدقيق المنظم لتلك لتلك الموارد من أجل تجنب التقطع في تقديم الخدمات والتمكن من وضع تخطيط مالي ملائم.

ملحق رقم 2

الإعلان الإفريقي حول اللامركزية (أكرا 2001)

في الوقت الذي تمر فيه عديد الدول الإفريقية باتجاه تبني سياسات اللامركزية، يلاحظ بأن مثل هذا التحول مازال يواجه صعوبات عديدة ويتطلب عملية معقدة وطويلة لنقل مراكز القوة والمسؤوليات والموارد المالية من المستويات المركزية والإقليمية إلى المستويات المحلية .

وبهذا الصدد فإن المجتمعين يسلمون بأن الديموقراطية والتنمية في القارة الإفريقية لا يمكن أن يكتب لها النجاح بدون أنماط فاعلة من الحكم تعتمد اللامركزية.

ومن خلال مراجعتنا للاتجاهات والأوضاع الحالية نقر بأن القارة الإفريقية مطالبة بالتغلب على عديد التحديات ، ونؤكد بهذا الصدد أننا ندرك بأن القدرات المطلوبة لتفعيل اللامركزية في جميع قطاعات المجتمع تعاني من نقائص عديدة تمتد من فقر الموارد البشرية والتمويلية إلى عدم ملائمة بيئة الاقتصاد الكلي .

ونعترف بأن مستوى الوعي الجماهيري وبناء الإجماع الوطني وتحقيق المشاركة الشعبية الفاعلة للشرائح الاجتماعية المختلفة وإشراكها في مختلف مراحل التنمية لم يزل دون المستوى المطلوب.

ونسجل بأن الممارسات الحالية للحكومات المركزية في البلدان الإفريقية في توفير التمويلات للميزانيات اللامركزية، قد جعل الحكومات المحلية تعتمد بالكامل على الموارد المركزية.

ونلاحظ بهذا الصدد أن المبادرات المحدودة التي اتخذتها الحكومات الإفريقية من ضمان الاستقلالية المالية للحكومات المحلية تبعث على التشجيع، إذ بدون ذلك سوف لن يكون هنالك تنمية محلية وخطط لامركزية ناجحة.

وتؤكد على ضرورة ربط اللامركزية والخطط المحلية ضمن حقيقة الاقتصاد العالمي وظواهر العولمة ودورها في تأكيد منافع اللامركزية.

ونسلم بالصعوبات التي تعتري ضمان المشاركة للمجتمعات المحلية في مختلف مستويات اتخاذ القرار والتي تواجه تأطير وتفعيل واستدامة تلك المشاركة.

ونقر بالحاجة الملحة لوجود قيادات سياسية وفعاليات اقتصادية مسؤولة على المستويين المركزي والمحلي في البلدان الإفريقية لضمان التطبيق الفاعل للامركزية.

ونوصى وفق ما جاء أعلاه بالآتي :

1- أن يكون تطبيق وتنفيذ إصلاحات اللامركزية مسؤولية جماعية تتعدى الاقتصار على الحكومة المركزية لتشمل الحكومات المحلية وتنظيمات المجتمع المدني والقطاع الخاص حيث يشارك الجميع في تصميم وتنفيذ الخطط المحلية.

2- إن توفير القوانين والأطر التشريعية للحكم المحلي واللامركزية لا يكفي بالرغم من أهميته ما لم يقترن باتخاذ إجراءات عملية للإصلاح المؤسسي وتبسيط المعاملات وتحسين الخدمات وتوفير الحوافز للعاملين في الحكومات المحلية، وتبني سياسات تمويلية واقراضية ملائمة للقطاع الخاص وبالذات المؤسسات الصغرى والمتوسطة من أجل ضمان تطبيق ناجح اللامركزي.

3- أن تقترن تحويلات اللامركزية السياسية بالتزام عملي باتجاه أعمال اللامركزية الإدارية واللامركزية المالية وتطوير نظم التخطيط الملائمة للنهوض بالمحليات والإسراع بتطبيق الحكم اللامركزي.

4- أن يتم اتخاذ الخطوات الضرورية من قبل الحكومات المركزية لتزويد المحليات بالآليات والسبل اللازمة لأخذ المبادرة ضمن الأطر القانونية والتشريعات المعمول بها، من أجل تطوير مواردها الذاتية، وأن تدخل في شراكة مع القطاع الخاص لضمان التنفيذ الناجح لمشرعات التنمية وتحسين تقديم الخدمات الاجتماعية للجماهير المحلية بنوعية عالية.

5- اتخاذ الخطوات العاجلة من قبل الحكومات المركزية لتكريس الشفافية التشريعية وتوفير البيئة التمكينية اللازمة لتطوير عمليات التنمية المحلية واللامركزية .

6- إرساء الأطر والتنظيمات والآليات الملائمة لمشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني والقطاع الخاص في جميع المستويات التخطيطية وذلك من أجل سد الفجوة بين المستوى الفني للامركزية وبين تطبيق البرامج التي تدعم الديمقراطية والجديرة بجعل التنمية المحلية متمحورة حول الجماهير.

7- وضع سياسات وطنية من قبل الحكومات المركزية والمحلية في مجال التدريب والتأهيل للموارد البشرية واستخدامات التقنية الحديثة وتبادل المعلومات.

8- أن تعمل المؤسسات ذات الاهتمام بالتنمية المحلية والإقليمية لدى البلدان الإفريقية على القيام بالبحوث التطويرية والتقويمية اللازمة وأن تنشأ نظم فاعلة للتشبيك لنشر النتائج وتشاطر المعلومات بين الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص.

9- مواجهة التحديات التي تواجهها اللامركزية في ظل العولمة من خلال:

- تفعيل نظم البحث والتطوير.
- وضع خطط عمل استباقية للمحليات والبلديات استعدادا لمواجهة التحديات.
- تصميم نظم معلومات وشبكات تواصل بين المحليات / والبلديات والخارج.

10- وضع آليات ونظم تشترك فيها جميع الفواعل الأساسية في المجتمع، مركزيا ومحليا، إضافة إلى مساهمات العون الخارجي من أجل ضمان تمويل اللامركزية .

فهرس المحتويات والأشكال

خطة الدراسة